



Handelshögskolan
VID GÖTEBORGS UNIVERSITET

VILKEN FRAMTID FÖR DEN EUROPEISKA UNIONEN?

– Om den europeiskaintegrationsprocessen

Ett europeiskt styre av folket, genom folket och för folket

Tillämpande studier, 30 hp
Programmet för juris kandidatexamen, termin 9
Vt 2011
Handledare: Andreas Moberg
Författare: Louise Lundberg

Innehållsförteckning

1. Inledning	7
1.1 Bakgrund	7
1.2 Syfte och frågeställning	8
2. Disposition	9
3. Metod	9
3.1 Metod – integrationsteoretiska utgångspunkter	10
3.2 Neofunktionalismen	11
3.2.1 Spill-over effekter	12
3.2.2 Lojalitetsöverföring	15
3.2.3 Neofunktionalismen idag - neo-neofunktionalism	15
3.2.4 Kritik mot neofunktionalismen	18
3.3 Liberal intergovernmentalism	19
3.4 Intergovernmentalismen i dag	21
3.4.1 Avgörande skeenden för den europeiska integrationen	22
3.4.2 Kritik mot den liberala intergovernmentalismen	25
3.4.3 Sammanfattning av den liberala intergovernmentalismen	26
4. EU:s konstitutionella framväxt och dess inverkan på medlemsstaterna – från Paris till Lissabon	27
4.1 Förändringar i den institutionella balansen som en följd av Lissabonfördragets ikraftträdande	29
5. Den europeiska unionen efter Lissabonfördraget	30
5.1 En union med mindre betoning på det ekonomiska samarbetet	31
5.1.1 EU:s gemensamma kärnvärden	31
5.1.2 EU:s syften och mål	32
5.2 EU:s konstitutionella inverkan - juridiken som integrationskraft	32

5.3 EU:s konstitutionella inverkan - politiken som integrationskraft	32
5.3.1 Från enhällighet till majoritetsbeslut	34
5.3.2 EU:s utökade kompetens	35
6. Utvecklingen av den europeiska integrationsprocessen	36
6.1 Den öppna samordningsmetoden – en tredje väg	36
6.1.1 Den öppna samordningsmetoden – framväxt	36
6.1.2 Den öppna samordningsmetoden – den mellanstatliga vägen till ökad integration	39
6.2 EU-domstolen	40
6.2.1 EU-domstolen som integrationskraft	40
6.2.1.1 Neofunktionalismens syn på EU-domstolen	42
<i>6.2.1.2 Den liberala intergovernmentalismens syn på EU-domstolen</i>	<i>44</i>
6.2.2 Relationen mellan EU-domstolen och medlemsstaterna	45
6.3 Utrikespolitiken	45
6.4 Utvecklingen av Eurozonen	45
6.4.1 Historisk utveckling	46
6.4.2 De senare årens utveckling	46
6.4.3 Den framtida utvecklingen av eurozonen	48
<i>6.4.3.1 Mot ett ökat samarbete och en ökad samordning</i>	<i>49</i>
<i>6.4.3.2 Mot ett fördjupat samarbete och en finanspolitisk union</i>	<i>50</i>
<i>6.4.3.3 Mot en upplösning av eurosamarbetet</i>	<i>50</i>
<i>6.4.3.4 Mot en uteslutning av Grekland</i>	<i>51</i>
7. Efter decennier av integration - EU idag	51
7.1 EU mot en federation?	51
7.1.1 Federalism – juridiskt och politiskt	52
8. Analys och slutsatser	55
8.1 Kan någon teori till fullo förklara den europeiska integrationen?	55

8.2 Vilken väg? En starkare sammanslutning eller ett mellanstatligt samarbete?	59
8.3 Mot en europeisk federation?	61
8.4 En federation bortom Lissabonfördraget?	63
9. Källförteckning	66

Sammanfattning

I Zurich 1946 uppmanade Winston Churchill till ett enat Europa. Sedan dess har det europeiska integrationsprojektet, som startade som ett svar till efterkrigstidens problem kring återuppbyggnaden av en skadad kontinent, blivit en process för att möta den globala utvecklingen. 1951 signerade sex stater Parisfördraget för bildandet av den Europeiska kol- och stålunionen och inledde således den europeiska integrationsprocessen. Signerandet av Romfördraget 1957 inledde formellt processen med att föra länderna samman. Denna process har inneburit att ekonomierna och de politiska systemen hos deltagande länder har till allt högre grad handhåfts på en gemensam europeisk nivå. Beslut som tidigare fattats av medlemsstaterna själva fattas nu tillsammans med övriga medlemsländer och institutioner. Regeringarna har således övergett deras nationella suveränitet inom ett allt större antal politikområden.

Ett komplext ramverk av ekonomiska och politiska överenskommelser har skapats av EU:s medlemsstater för att öka takten på den europeiska integrationen. Europas integration är att anse som en nödvändig del av globaliseringen. Men vad är syftet med dessa åtgärder? I vilken riktning kommer den europeiska integrationen gå för att tillgodose medlemsstaternas intressen. Då vår förståelse för omvärlden leds av speciella teoretiska modeller har det uppkommit modeller för att kunna analysera den europeiska integrationen. De två stora motpolerna utgörs av neofunktionalismen och den liberala intergovernmentalismen.

Neofunktionalismen ser den europeiska integrationen som en överstatlig process ledd av EU-institutioner som genererar spill-over effekter vilka leder till utökad makt för unionen. EU ses som en överstatlig union. Spill-over effekter illustrerar att medlemsstaterna inte längre är de slutliga direktörerna i den europeiska integrationsprocessen. Processens innebörd och riktning beslutas på överstatlig nivå. Den liberala intergovernmentalismen anser att det är medlemsstaterna som innehar makten och att det är i de nationella regeringarna som besluten tas. Förhandlingarna på EU-nivå ses som mellanstatliga förhandlingar mellan suveräna stater med på förhand bestämda intressen. Förhandlingarna går ut på att staterna försöker förverkliga så mycket som möjligt av deras intressen med hjälp av kompromisser.

EU:s konstruktion bygger på en kompromiss mellan två modeller. Å ena sidan ett överstatligt Europa med delegering av befogenheter till överstatliga organ, å andra sidan ett Europa med självständiga länder där förvaltningen förbehålls staterna. Detta avspeglar sig i tidigare fördrag och Lissabonfördraget blev inget undantag. Även om fördraget innebär förstärkningar av de överstatliga institutionerna som exempelvis en utvidgad initiativrätt för Kommissionen och en utökad medbeslutanderätt för parlamentet, så införs inte desto mindre flera förändringar som vittnar om en ovilja att skapa en union med ett smidigt verkställandeförfarande. EU står nu inför en avgörande stund i dess integrationsprocess där EU nu bör bestämma vilken riktning man nu ska ta. Frågan om medlemsstaternas intressen bäst kan maximeras genom federation är viktig att hantera för att kunna förstå medlemsstaternas intressen för en federal utveckling. Flera tecken finns som tyder på att det är mot en federation som EU bör och kommer att gå.

1. Inledning

1.1 Bakgrund

”For centuries, Europe has been a site of perpetual strife, with a hotch-potch of ethnic groups waging war against each other. The quest for power, dominion and empire has resulted in shifting borders, laying waste and subjugation. Only a short time has elapsed, in historical terms, between the Europe of last century’s two world wars and the Europe of sustained mutual cooperation, the Europe that we call the European Union and which works for a future peace in Europe.

Since the 1950s, European integration has been pursued with great success. After centuries of discord, wars and constantly shifting frontiers and population movements, the European project has made it possible to establish peace, security, prosperity and solidarity, though much still remains to be done.”

Staffan Nilsson, President of the European Economic and Social Committee, “President’s work programme and priorities for 2010-2013.

Hur ska den Europeiska Unionen beskrivas? Allt sedan början av den europeiska integrationen har ett antal metoder utvecklats för att konceptualisera det politiska systemet. Detta politiska system har inslag av de element som kännetecknar en stat, en internationell organisation eller en federation av stater. Svårigheten har varit att inordna det europeiska systemet under ett av dessa begrepp. Om det ursprungliga syftet med den europeiska konstruktionen var en skapelse i enlighet med funktionalismen där en institution skapas för att uppfylla ett direkt syfte har syftena multiplicerats under de senaste femtio åren.

Vart är den Europeiska Unionen på väg? Det är den eviga frågan som ständigt diskuteras. Mot varandra står alternativet att EU går mot mer mellanstatlighet eller mot överstatlighet.

Diskursen är inte på något sätt ny och har sitt ursprung i de politiska motsättningar som fanns redan vid de första förhandlingarna på 1950-talet som ledde fram till bildandet av den europeiska kol- och stålunionen. Ländernas samgående i den union som sedermera blev till den Europeiska Unionen kan förklaras som framväxten av en överstat med egna politiska målsättningar eller som ett resultat av staters vilja att stärka sig själva och framhäva sina specifika intressen. Den sistnämnda förklaringen visar på ett mellanstatlig internationell

samarbete där medlemsländernas regeringar sitter i främsta position medan den förstnämnda innebär ett överstatligt samarbete där kommissionen, Europaparlamentet, EU-domstolen och övriga europeiska institutioner har ett dominerande och självständigt inflytande på unionens beslut.

EU är idag mycket en maktbalans där mellanstatlighet ligger i den ena vågskålen och vägs mot överstatlighet i den andra. Andra skulle även kalla det för ett nollsummespel där den ena sidan avancerar något men i nästa förhandling blir ikapp hunnet av den andra sidan. Det är detta spel som utgör en del av den europeiska integrationsprocessen som under 60 år drivit EU-samarbetet från en stål- och kolunion till en europeisk union som innefattar lagstiftnings- och politikfrågor inom så vitt skilda områden som polissamarbeten till sjukvård och jordbruk. EU har alltså inte bara utvidgat sitt territorium genom nya medlemsstater, EU har även utvidgat sitt kompetensområde. Hur integrationsprocessens motorik fungerar, vad den beror på, vilka faktorer som styr och framförallt vart leder den är frågor som forskats om och debatterats. Två tydliga motpoler finns i neofunktionalismen respektive den liberala intergovernmentalismen där den tidigare anser integrationsprocessen vara styrd av överstatliga institutioner medan den senare anser den styrande handen vara den av medlemsstaterna. Som en förlängning av dessa två pooler finns en syn på EU:s framtid där den ena sidan argumenterar för att EU kommer att utvecklas mot ett mer mellanstatligt samarbete och den andra sidan argumenterar för en utveckling mot ett mer överstatligt samarbete. Debatten om den europeiska integrationsprocessen har försökt definiera EU: är det en mer eller mindre federal union eller någonting helt nytt? Diskussionen kring integrationsprocessen har försökt definiera dess natur: handlar det om en process uppifrån och ned, nedifrån och upp, eller åt båda hållen samtidigt?

1.2 Syfte och frågeställning

Denna uppsats syftar till att förstå integrationsprocessen och observera dess inflytande på utvecklingen av den europeiska utvecklingen från bildandet av Kol- och stålunionen till idag och i framtiden. Denna studie syftar till att finna hur integrationen inom EU ser ut efter Lissabonfördragets ikraftträdande samt resonera kring hur EU:s framtida integration kan komma att se ut. Det handlar om att undersöka vilken form som den europeiska integrationen tar. Handlar det om en ny typ av regerande, av styrning, av stat eller federation.

Jag vill hålla ett framåtblickande perspektiv med en historisk återblick som grund.

2. Disposition

Ett flertal teorier har utvecklats för att beskriva den europeiska integrationsprocessen. Jag väljer att fokusera på de två motpolerna neofunktionalismen och den liberala governmentalismen. De två teorierna representerar idéer som till stor del står i motsats till varandra vilket ger ett tydligt och intressant perspektiv på hur en integrationsprocess kan beskrivas. Det underlättar även för jämförelse och en mer pluralistisk beskrivning.

Jag inleder med en genomgång av de två teorierna. Denna genomgång låter jag få utgöra en ganska stor del av uppsatsen då en noga beskrivning är utgångspunkten för att kunna förstå de skeenden som senare beskrivs och för att göra exemplifieringen relevant. Dessutom finner jag teorierna synnerligen intressanta och vill mer än gärna dela med mig av min entusiasm för ämnet.

Därefter följer en beskrivning av hur EU vuxit fram genom konflikter och de olika stegen i integrationsprocessen. Olika faktorer och EU:insitutioner lyfts fram för att visa på hur just de påverkat. Däribland EU-domstolen som jag anser spelar en stor roll samt utvecklingen av Eurosamarbetet som utgör ett tydligt bevis på hur den europeiska integrationsprocessen fungerar. Utvecklingen av den öppna samordningsmetoden utgör även den ett intressant exempel på hur beslutsprocessen inom EU de senaste åren kommit att utvecklas.

Därefter följer en avslutande del med en framåtblickande diskussion om det framtida EU:samarbetet.

3. Metod

Ursprunget till ordet teori hittas i det grekiska verbet *theorein* som betyder begrunda, observera, undersöka. En teori hjälper till att förstå det insamlade materialet genom att strukturera och ge oss ett schema utifrån vilket vi kan analysera vårt material. En teori är ett argument om ett visst samband med universell giltighet och som kan testas genom falsifierbara hypoteser.¹

Den teoretiska angreppsvinkeln av den europeiska integrationsprocessen gör det möjligt att objektivt förklara de tankar som ligger bakom de analyser som görs av skeenden. Detta kräver

¹ Battistella, 2006, p. 30.

att man sätter processen i en kontext. Till detta ändamål finns tre olika integrationsteorier. Neofunktionalismen, liberal intergovernmentalism samt federalism.

Det som den liberala intergovernmentalismen främst belyser i analysen av den europeiska integrationsprocessen är statens roll och statens intresse. Man betonar de stora staternas intressen, särskilt då Frankrikes och Tysklands. I motsatsförhållande till denna analys står neofunktionalismen som hävdar att regionala och transnationella intressen påverkat intressegrupper och nationella eliter. Det är denna influens som leder till en lojalitetsöverföring från nationell till europeisk nivå. Ett belysande exempel är instiftandet av den europeiska enhetsakten. Å ena sidan kan man se den som ett resultat av mellanstatliga förhandlingar mellan representanter från medlemsländerna, å andra sidan som ett resultat av en process som starkt influerats av icke-statliga intressegrupper och lobbyister.

3.1 Metod – integrationsteoretiska utgångspunkter

Som förklaring av EU:s utveckling från samarbete till en ekonomisk och politisk union används olika integrationsteorier. För att dessa ska kunna användas krävs en definition av vad som menas med en överstatlig integration. Ursprungligen fokuserade beskrivningen av den europeiska integrationsprocessen på skapandet av ett överstatligt politiskt system. En av de första att studera den europeiska integrationen var Ernst Haas som definierar den som en ”process genom vilken flera nationella församlingar är övertygade om att förflytta deras lojalitet, deras förväntningar och deras politiska aktivitet till ett nytt maktcentrum vars institutioner innehar eller kräver jurisdiktion över de förra staterna”.² Liknande beskrivning görs av Neil Fligstein och Alec Stone Sweet. ”En process där horisontella och vertikala band mellan politiska, ekonomiska och sociala aktörer formeras och stabiliseras genom inrättandet av regler och procedurer. Om de vertikala relationerna hänvisar till de strukturella interaktioner som uppstår mellan aktörer på gemenskapsnivå och mellan aktörer på nationell och lokal nivå, beskriver de horisontella relationerna interaktioner mellan aktörer i de olika medlemsländerna.”³

Brett definierat kan sägas att det handlar om att skapa en rad interaktioner som sammanlänkar organ som tidigare var självständiga. Denna definition täcker likväl politiska som sociala

²Haas, 1968, p. 16.

³Fligstein, Stone Sweet, p. 29.

processer eftersom den belyser både lojalitetsförflyttningen och besluts- och förhandlingsprocedurerna som leder till instiftandet av nya överstatliga institutioner som inverkar på medlemsländernas politik. Men den europeiska integrationen har ytterligare en dimension, den rör inte enbart skapandet av nya institutioner och lojalitetsförflyttning till överstatlig nivå. Även omvandlingen av nationella strukturer bidrar till att skapa en europeisk union. Det är således viktigt att ha en bred syn på integrationsbegreppet där lojalitetsförflyttning, skapandet av politiska, juridiska och sociala ramar måste ses tillsammans med utformningen av en region genom en kombination av överstatliga, nationella, regionala och lokala processer.⁴

3.2 Neofunktionalismen

“Political integration is the process whereby political actors in several distinct national settings are persuaded to shift their loyalties, expectations and political activities to a new center, whose institutions possess or demand jurisdiction over pre-existing national states. The end result is a new political community, superimposed over the pre-existing ones.”⁵

Den neofunktionalistiska metoden utvecklades i slutet av 1950-talet av Ernst B. Haas och är idag en av de mest tillämpade metoderna för att förklara hur det kommer sig att stater söker sig till varandra och bildar regionala unioner. Haas använde sig av sin teori för att förklara den europeiska integrationsprocessen under 1960-talet då den Europeiska kol- och stålgemenskapen utvecklades till en ekonomisk gemenskap. Metoden söker förstå anledningarna såväl som konsekvenserna av en integrationsprocess men går ytterligare ett steg längre då den även blickar mot framtiden och spår den kommande utvecklingen. Som tidigare nämnts finns det två särskilt centrala begrepp vid en neofunktionell analys, spillover effekt och frågan om överföring av de europeiska medborgarnas lojalitet till den nya regionala makten.

⁴ Fligstein, Stone Sweet, p. 35.

⁵ Haas, (1968), p. 16.

Den neofunktionalistiska integrationsprocessen är ständigt pågående, successiv och styrs av olika aktörer såsom lobbyorganisationer, fristående organisationer, företag, arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer och byråkrati. Då dessa aktörer inte är knutna direkt till staten kan de verka, påverka och samarbeta över nationsgränserna och inom hela EU. Detta leder till en dynamisk process där lojaliteter och intressen förändras.⁶ Processen beskrivs som överstatlig där kommissionen har en framträdande roll i beslutsförfarandet.

Integrationsprocessens mekanik bygger enligt neofunktionalismen på fem hypoteser.

- Aktörerna präglas av ett rationellt egenintresse som ändras till följd av erfarenheter och lärdomar. Överstatliga samarbeten förflyttar således aktörernas lojalitet från staten till unionen.
- Ökad integration leder ofta till ökat inflytande för anställda hos de regionala aktörerna. Detta blir ett incitament för de anställda att verka för ett fortsatt utökat samarbete och frigöra sig från statligt beroende.
- Institutionerna påverkas mycket lite av stora konstitutionella förändringar såsom fördragsändringar. Utvecklingen är istället en ständigt pågående process.
- Staterna är inte i första hand ute efter att skydda sina egna intressen. Då det är staterna själva som anses vinna på en utökad integration är de måna om att nå kompromisslösningar istället för att motsätta sig beslut genom veto. Ett exempel på denna hypotes är det ökade användandet av den öppna samordningsmetoden vid EU:s beslutsfattande.
- Integration inom ett område leder automatiskt till integration inom ett annat område. Exempelvis gjorde en utökad ekonomisk integration att man även inledde finanspolitiska samarbeten. Denna så kallade spill-over effekt är en fundamental hypotes hos neofunktionalismen och utvecklas mer nedan.

3.2.1 Spill-over effekter

I sitt verk *The Uniting of Europe* beskriver Haas en analys av den europeiska integrationsprocessen som fokuserar på statsinterna faktorer som de politiska systemen och de administrativa strukturerna med starka aktörer som politiska partier, intressegrupper och fackföreningar. Denna teori står således i motsats till de teorier som ser exogena faktorer som upphov till integration. Det vill säga yttre fiende skapar önskan hos små stater att liera sig

⁶Wiener & Diez, (2009), p. 48.

med större stater för att öka sitt inflytande. Haas anser denna exogena teori vara för enkel och menar istället att integrationsprocessen är betydligt mer komplex där motiven till integrationen ändras under processens gång. Exempelvis kan rena nationella incitament ersättas med en tro på att processen gagnar hela regionen. Haas ansåg således att ideologier och det politiska spelet inte har de mest framträdande rollerna i integrationsprocessen. Hans syn på staten är istället att den styrs av kraven från ett flertal olika aktörer.⁷

Enligt Haas är ansvariga för spill-over effekten inte de suveräna staterna utan de icke-statliga aktörerna. Spill-over begreppet har kommit att bli en symbol för neofunktionalismen och benämns som själva motorn för integrationsprocessen. De ekonomiska sektorerna bör ge EU möjlighet att utöva mer ekonomisk makt vilket bör leda till en utökad politisk integration. Den ekonomiska integreringen av en sektor leder automatiskt till en integration av andra sektorer eftersom de problem som uppstår i den förra sektorn inte kan lösas utan en integration av den förra.⁸ Haas tillägger dock som förutsättning att medlemsstaternas ekonomier är någorlunda beroende av varandra innan integrationsprocessen kan inledas.⁹ Men integrationsprocessen är inte enbart en europeisk fråga, det är likväl en nationell process. En integration sker även på det nationella planet som inte har sin grund i påtryckningar från högsta auktoritet utan som beror på ett transnationellt samarbete mellan europeiska fackföreningar.¹⁰

Under åren har ett flertal alternativ till begreppet spill-over effekt uppkommit: spill-around (utöka integrationen till nya områden utan att utöka befogenheten hos de högre myndigheterna), buildup (utöka de överstatliga myndigheternas kompetens utan att tillåta dem att utöva dessa befogenheter), retrench (utöka den gemensamma frigörelsen utanför institutionerna), muddle-about (föra en debatt på överstatlig nivå utan att fatta beslut).¹¹

Två av de mest frekvent förekommande former av spill-over effekten är funktionell och politisk spill-over. Vid en funktionell spill-over tvingar integration i en sektor fram integration i en annan sektor.¹² Ett exempel är Migrationspolitiken. Utvecklingen av den inre marknaden tvingade fram ett borttagande av gränskontroller som i sin tur tvingade fram ett

⁷ Haas, 1968, s. 13-14.

⁸ Haas, 1968, s. 20.

⁹ Haas, 1968, s. 286.

¹⁰ Haas, 1968, s. 292.

¹¹ Schmitter, 1969, s. 161-166.

¹² Westberg, (2006), s. 78.

migrationspolitiskt samarbete.¹³ Det blir i sådana fall tydligt att de politiska, ekonomiska och rättsliga områdena inom EU är beroende av varandra och varandras utveckling.

Den politiska formen av spill-over effekten har ett flertal varianter. En integrerad sektor medför att aktörerna som verkar inom denna sektor börjar söka samarbetspartners i andra medlemsstater. Det viktiga blir således inte enbart nationens intressen, aktörerna upptäcker gemensamma problem som enbart kan lösas på gemenskapsnivå. Fokus hos aktörerna förflyttas således från staten upp till EU-nivå. Ett ökat eller långvarigt samarbete kan även leda till att de politiska aktörerna skiftar lojalitet från den egna nationalstaten till överstatlig nivå. Detta sker genom möten i arbetsgrupper, förberedande kommittéer och kongresser.¹⁴ En integrationsprocess kan även leda till att nationella intressen kan förändras. Beroende på den ekonomiska utvecklingen kan en stat gå från att kräva strikta lånetak till att förespråka mer tillåtande lånerestriktioner.

En tredje form av spill-over effekt är framodlad spill-over. Denna form pekar på överstatliga institutioner som viktiga och avgörande aktörer för spill-over effekter. Inom EU har kommissionen en viktig roll som medlare mellan medlemsländerna. Kommissionen kan genom att argumentera för ytterligare integration och försöka påverka olika lobbyorganisationer, institutioner och aktörer i medlemsländerna att gå i samma riktning och förmedla kontakter stärka integrationsprocessen och styra i vilken riktning den ska gå.¹⁵

De nationella intressena kan delas upp i high och low politics beroende på i vilken grad de kan anses tillhöra statssuveräniteten eller inte. Absoluta intresseområden är frågor där ett europeiskt överstatligt styre anses vara omöjligt då dessa frågor är så nationellt känsliga och präglade av inrikes faktorer, historia och geografi.¹⁶ Denna indelning i absoluta intresseområden görs främst inom intergovernmentalismen. Neofunktionalismen däremot ser inga begränsningar inom vilka intresseområden det sker överstatligt samarbete. Kritik har riktats mot neofunktionalismen då den inte svarar på frågan varför det sker en politisk spill-over utan konstaterar bara att intresseomsvängningen sker som konsekvens av ett inlett samarbete.¹⁷ Spill-over teorin har även kritiserats för att vara oförutsägbar. Ett ändrat intresse

¹³ Andersson, (2011), s. 224.

¹⁴ Andersson, (2011), s. 224.

¹⁵ Wiener & Diez, (2009), s. 50.

¹⁶ Andersson, (2011), s. 225.

¹⁷ Andersson, (2011), s. 225.

kan bero på ett samarbete som ligger långt tillbaka i tiden och således visserligen utgöra en nödvändig faktor för statens ändrade intresse men inte en tillräcklig.¹⁸

3.2.2 Lojalitetsöverföring

Det andra fundamentala begreppet för neofunktionalismen är frågan om överföring av de europeiska medborgarnas lojalitet till den nya regionala makten. Haas beskriver lojalitet på följande sätt. ”En befolkning kan vara lojal mot en samling symboler och institutioner när denna under en längre period lyder myndigheters förelägganden och vänder sig mot dessa symboler och institutioner för att tillgodose sina anspråk. En politisk gemenskap är således ett tillstånd där specifika grupper och individer visar mer lojalitet gentemot de centrala myndigheterna än gentemot andra politiska myndigheter, och detta inom en viss geografisk yta.”¹⁹ För att skapa en lyckad integration krävs det således att medborgarnas lojaliteter överförs från de nationella myndigheterna till de nya överstatliga institutionerna. Denna överföring är nödvändig för skapandet av en ny gemensam politik.

Magali Gravier särskiljer EU:s historia i tre perioder. Den första följer på skapandet av kol- och stålunionen och är en period där institutionerna strategiskt fokuserar på de allierades lojalitet och som stimuleras med hjälp av ekonomiska incitament. Den andra perioden inleds genom skapandet av den europeiska ekonomiska gemenskapen och var en period av konsolidering. De europeiska institutionerna fortsatte användandet av ekonomiska incitament för att skapa lojalitet. Den tredje perioden som inleddes i slutet av 1990-talet innebar dock en tydlig förändring. De europeiska institutionerna inledde nu ett påtryckningsarbete för frågor angående en integration av den europeiska offentliga förvaltningen.²⁰

3.2.3 Neofunktionalismen idag - neo-neofunktionalism

Under 1970 och 1980-talen kritiserades neofunktionalismen hårt och ansågs vara en inaktuell och föråldrad teori.²¹ Det dröjde fram till 1990-talet innan neofunktionalismen återfick sitt anseende som en användbar teori. Efter 50 år av europeisk integration, ända sedan grundandet av den Europeiska Kol- och Stålunionen 1952, fann amerikanen Philippe Schmitter, professor vid European University Institute, det vara tid att utvärdera neofunktionalismens påverkan.

¹⁸ Andersson, (2011), s. 228.

¹⁹ Haas, 1969, s. 5.

²⁰ Gravier, 2003, s. 90-98.

²¹ Gravier, 2003, s. 120.

Vilka av de neofunktionalistiska hypoteser som framlades visade sig hålla i praktiken och vilka övriga hypoteser har kommit att påverka integrationsprocessen fram till dags datum.²²

- Processen fram till ett funktionellt beroende²³ uppstod och gjorde sig gällande tog längre tid än vad man först beräknat.
- En av anledningarna till detta är att en gemensam organisation över nationsgränserna visade sig vara betydligt mer komplicerat att skapa och att det svårigheterna varierade mycket från sektor till sektor.
- Den aktiva rollen som tilldelats Kommissionen uppfylldes enbart sporadiskt och var mer beroende av personliga faktorer, det vill säga vem som innehade ordförandeskapet och hur mycket stöd denna erhöll från de stora nyckelstaterna, än vad man först trott.
- Det var fel att förutsätta att allutvidgning av politikens tillämpningsområde och auktoritativ befogenhet skulle tillfalla kommissionen och att på grund av detta skulle denna institution utgöra kärnan i en framtida överstatlig stat.
- En av de främsta anledningarna till dessa missberäkningar var den betydande inverkan som utvidgningen och inkluderingen av nya medlemsstater fick. Dessa staters inträde tvingade fram förändringar i beslutsprocessen och omkullkastade rådanden informella förfaranden.
- Externa faktorer som omgav den regionala integrationsprocessen har haft en större inverkan än som från början antogs. Antingen på grund av exogena omständigheter som hade mycket lite eller inget att göra med interna skeenden, eller på grund av skiftet på den politiska åsiktsskalan i USA.
- Genom att koncentrera sig så utslutande på solidaritet och samarbete inom sektorer rörande produktion och handel missberäknade neofunktionalisterna betydelsen av de beslut som fattades och de prejudikat som fastställdes av EU-domstolen. EU-domstolens konstaterande om och sedermera försvar av gemenskapsrättens företräde före nationell lag och dess ibland mycket kreativa tolkningar av vissa bestämmelser i fördragen har varit en viktig, och för många oväntad, faktor i fastställandet av EU som en överstatlig institution.
- Även om de förväntade sig motstånd från de nationella myndigheterna, kan neofunktionalismen ha underskattat dess styrka i vissa fall. Och neofunktionalismen

²²Schmitter, 2004, s. 17.

²³ Ett funktionellt beroende innebär dels att en aktör är beroende av en eller flera andra aktörer, och att de aktörer som styr beroendet är så få som de kan vara utan att beroendet upphör.

lyckades definitivt inte med att förutse i vilken utsträckning medlemsstaternas statschefer skulle spela en allt direkt roll genom instiftandet av det Europeiska rådet.

- Neofunktionalismen missbedömde politiseringens roll. Dels kom den mycket senare än man förutspådde, men när den väl kom visade den sig vara mer anti- än pro-integrerande faktor. Dessutom, istället för att stärka rollen för de europeiska politiskapartierna, har den försvagat dem och hade en negativ integrativ inverkan på de nationella partisystemen.

Schmitter avslutar sin resumé över den hittillsvarande integrationsprocessen med att understryka att om den neofunktionalistiska metodens kunna ta sig an och analysera det moderna EU måste den uppdateras och ta en noggrann titt på de ovanstående frågorna.²⁴

Genom dess återlansering genomgick neofunktionalismen en förnyelse och dess aktuella form har av Philippe Schmitter sammanfattats i åtta verifierbara hypoteser.²⁵

- Spänningar eller motsättningar som orsakats av det globaliserade samhället eller av tidigare beslut har en positiv påverkan på sökandet av nya gemensamma mål och syften.
- De alternativ som återfinns bland de nationella aktörerna leder till institutionella lösningar som motsvarar de minsta gemensamma nämnarna.
- Ju högre motsättningarna och spänningarna är mellan beslutsfattarna desto fler aktörer är inblandade i beslutsfattandet.
- Detta leder till en utökad grupp som intresserar sig för och är aktiva i den europeiska integrationen.
- Integrationsprocessen inleds med ett stort antal exogena, ospecificerade villkor. Ett visst antal specifika variabler utövar det största inflytandet innan regionaliseringen resulterar i en påverkan på nationella strukturer och värden.
- Om de yttre förutsättningarna initialt kan betraktas som faktiska uppgifter omvandlas de av den inrättade institutionens globala position.
- När aktörerna deltar i en allt mer intensiv integrationsprocess faller deras relationer till deras respektive intressen in i en komplex flerledad cykel.

²⁴Schmitter, (2004), s. 19.

²⁵Schmitter, 2004, s. 45.

- Förhållandet mellan förändringsindikatorerna på nationell respektive europeisk nivå är inte linjärt. Fram till en viss tidpunkt är förhållandet linjärt då ökad kommersiell handel skapar mer homogena grupper. Men när förändringarna ökar allt mer i takt kommer aktörerna uppträda allt mer återhållsamt.

Just vikten av handelsrelationer för en utökad integration är något som även betonas av andra. Den transnationella handeln är central för att skapa efterfrågan på reglering på gemenskapsnivå. De överstatliga instituten har skapats för att tillgodose dessa behov och deras intressen är riktade mot denna utbyteshandels och institutionaliseringsprocess.²⁶

Neofunktionalismens nytolkning kan även beskrivas på följande sätt: Mellanstatliga förhandlingar och beslutsförhandlingar blir en del av en process som uppkommer genom utvidgningen av ett transnationellt företag, genom aktivism till förmån för en ökad integration av överstatliga organisationer och genom allt fler överstatliga regelverk. Dessa processer minskar oundvikligen stegvis medlemsstaternas förmåga att kontrollera resultaten av alla interaktioner.²⁷ Denna beskrivning understryker betydelsen av den sociala interaktionen i de många komplexa integrationsprocesserna.

Neofunktionalismen kan sägas intressera sig mer för konsekvenserna av integrationen än för själva mekanismerna och instrumenten bakom. Den ställer en rad frågor till ledningen i en analys av den europeiska integrationen angående den europeiska integrationens påverkan på nationell nivå, icke-statliga aktörers deltagande och konsekvenserna av detta deltagande i ett demokratiskt system och samspelet i integrationsprocessen mellan internationella, europeiska och nationella faktorer. Neofunktionalismen är idag en aktuell teori som återfått sin popularitet bland EU-teoretiker. En av anledningarna till att den efter mer än 50 år fortfarande är användbar är möjligen att den inte betraktar den europeiska integrationen som något enstaka eller unikt, inte heller som en process sui generis och ett syfte i sig.

3.2.4 Kritik mot neofunktionalismen

Neofunktionalismen har i perioder blivit hårt ansatt av kritiker. Den mest aktive kritikerna Andrew Moravcsik ansåg att neofunktionalismens största svaghet var att den inte var empirisk utan teoretisk. Den anses dessutom vara allt för övergripande och beskriver enbart skeenden på ett mycket ytligt plan utan att egentligen närmare gå in på förklaringar.²⁸ När

²⁶ Fligstein, Stone Sweet, Sandholtz, (2001), s. 45.

²⁷ Stone Sweet, Sandholtz, (1997), s. 299-300.

²⁸ Moravcsik, (1998), s. 14.

integrationsprocessen avstannade efter de Gaulles protester saknade neofunktionalismen en förklaring till det pågående skeendet. Dessutom ansågs de Gaulles agerande och dess konsekvenser bevisa att neofunktionalismen underskatta statens roll i integrationsprocessen och utformandet av EU. Moravcsik menar att neofunktionalismen tänker för enkeltriktat och saknar förklaring på hur det kommer sig att integrationsprocessen stannar av eller inom vissa områden upphör helt.²⁹ Ytterligare en kritik som riktats mot neofunktionalismen angår teorin om spill-over effekter. Neofunktionalismen kan säga att de uppstått och varför men kan inte förutsäga på ett konkret sätt varför vissa områden integreras. Vissa spill-over effekter förklaras delvis av påtryckningar från institutioner, men det faktum att en del processer kan pågå under en mycket lång tid gör att det anses att det måste finnas andra påverkandefaktorer som neofunktionalismen inte tar hänsyn till.

3.3 Liberal intergovernmentalism

I spåren av den kritik som under mitten av 1960-talet väcktes mot neofunktionalismen kom den liberala intergovernmentalismen att växa fram. Under 1960-talet avstannade den dittills pågående utveckling av unionens överstatliga befogenheter. Frankrike protesterade högljutt mot utökad överstatlighet och mer makt åt kommissionen på ministerrådets bekostnad. Frankrike fick sin vilja igenom genom Luxemburgkompromissen som innebar att man skulle försöka besluta genom enhällighet inom ministerrådet.³⁰ Det utökade mellanstatliga samarbetet gjorde att neofunktionalismen förlorade i relevans, istället kom intergovernmentalismen att bli den ledande teorin till den europeiska integrationsprocessen. Denna dominans höll i sig fram till 1980-talet då unionen återigen tog kliv framåt i integrationsprocessen och utvidgade det överstatliga samarbetet vilket återaktualiserade neofunktionalismen som förklaringsmodell.

Det som den liberala intergovernmentalismen, eller mellanstatliga skolbildningen, främst belyser i analysen av den europeiska integrationsprocessen är statens roll och statens intresse. Man betonar de stora staternas intressen, särskilt då Frankrikes och Tysklands. Den europeiska unionen ses främst som ett samarbete mellan stater vilka är rationella aktörer och vars interna styre bygger på auktoritet och hierarki. Aktörerna agerar rationellt utifrån på förhand bestämda intressen och sympatier. EU är ett ekonomiskt mellanstatlig samarbete med en samling normer, institutioner och med gemensamma politikområden som möjliggör för stater att lösa vissa specifika problem mer effektivt inom exempelvis handel och jordbruk. Ett

²⁹Moravcsik, (1998), s.33.

³⁰Wiener & Diez, (2009), s. 45.

sammanförande av staternas suveränitet leder dock inte till att förminska staternas roller utan tvärtom till att förstärka dem. Inte heller tror intergovernmentalismen att det existerar någon form av automatisk spill-over effekt från ett område till ett annat. Det handlar istället om att stater köpslår med varandra på en mellanstatlig nivå. Integrationsprocessen saknar enligt denna teori den automatik som neofunktionalismen tror på.

Uttrycket köpslår kan tyckas något krasst när man talar om stora och viktiga beslutsprocesser. Ett annat sätt att beskriva det på är att när stater förhandlar om nya institutioner och regelverk försäkras de sig om, i synnerhet de små staterna, att dessa regelverk innehåller möjligheter för dem att kunna göra sina röster hörda. Denna beskrivning syns tydligt både vid tidigare och aktuella förhandlingar inom EU där små stater utövar ett stort inflytande på förhandlingarna. När de mindre staterna inte ges utrymme till påverkan tvingas staterna omförhandla villkor eller förutsättningar för regelverken under hot om att stöden för de kommande regelverken dras tillbaka. En stats stöd för en viss organisation eller åtgärd kan således tolkas som denna stats önskan att påverka dess institutionella struktur och försäkra sig om en central plats inom organisationen.³¹

Stanley Hoffmann belyser på ett bra sätt hur intergovernmentalismen ser på relationen mellan statsstaten och den europeiska unionen och hur statsstaten behåller sin autonoma kraft i integrationsprocessen. Hoffmanns teori bygger på fyra faktorer.³²

- Distinktionen mellan stat och samhälle är en nödvändig utgångspunkt för en analys av den europeiska integrationsprocessen.
- Statsstaten är ett socialt system i vilket staten spelar en beslutande roll. (Statlig autonomi, statlig makt och statlig effektivitet.)
- Varje stat är specifik och vid en analys bör man ta hänsyn till dess specifika strukturer, styrelseskick och ideologier.
- Manövermarginalen hos varje stat begränsas främst av yttre ekonomiska begränsningar.

Hoffmanns hypotes går således ut på att en internationell sammanslutning leder till mer mångfald än samstämmighet mellan staterna. Eftersom varje stat är unik kan samarbetet dem emellan inte leda till en homogen organisation utan snarare ökad mångfald vilken märks

³¹ Saurugger (2009), s. 98-99.

³² Hoffmann (1995), s. 215-218.

särskilt genom mellanstatliga förhandlingar. Baserat på detta antagande skiljer Hoffmann mellan high and low politics inom internationell politik som förklaring till varför integration är möjlig och inte särskilt kontroversiell inom vissa områden (low politics) medan integration inom andra områden som kännetecknas av regeringars autonomi är betydligt mer kontroversiell och inte lika vanlig (high politics). Hoffmann jämför den europeiska integrationsprocessen såsom den var vid det inledande skedet under 1960-talet som ett murbruk som går och går så länge någon underhåller den med bruk och vatten. Men så snart medlemsländerna börjar tvista med varandra och således slutar mata maskinen stannar bruket.³³

1988 lanserades en ny teori inom intergovernmentalismen av Robert Putnam kallad *Two-level game theory* enligt vilken de processer och skeenden som pågår inom en stat till stor del påverkar statens handlande på internationell nivå. Det som sker på internationell nivå påverkar i sin tur den politik som förs på nationell nivå. Det är spelet mellan dessa två som avgör resultatet av förhandlingar och kompromisser.³⁴ Inom den europeiska unionen är detta tydligt främst på det utrikespolitiska området. Nationella diplomater samarbetar på europeisk nivå med ett gemensamt synsätt på syftet med den europeiska utrikespolitiken men som samtidigt försvarar respektive olika nationella positioner. I ett EU där beslutsprocessen allt mindre initieras enbart av kommissionen utan mer och mer av medlemsländerna kommer influenserna numer direkt ifrån staterna.

3.4 Intergovernmentalismen idag

Den idag mest framträdande förespråkaren för intergovernmentalismen, amerikanen Andrew Moravcsik, förklarar den europeiska integrationen som en serie rationella val gjorda av rationella ledare grundade på ekonomiska intressen eller idéer hos nationella aktörer och staters relativa makt i det europeiska systemet.³⁵ Under början av 1990-talet utkom han med en serie publikationer där han förde fram den liberala intergovernmentalismen som en teori till dagens europeiska integrationsprocess. I sina skrifter vill han påvisa att de nationella intressen som är representerade på nationell nivå har ett tydligt nationellt ursprung. Moravcsik söker förstå varför de suveräna staterna gemensamt beslutat att avsäga sig vissa prerogativ till

³³ Hoffmann, (1995), s. 87.

³⁴ Putnam, (1988), s. 430.

³⁵ Moravcsik, (1998), s. 18.

förmån för överstatliga institutioner med successivt allt mer omfattande befogenheter som sträcker sig ända till att kontrollera deras interna ekonomiska politik. Hur har en europeisk union kommit att skapas som är så unik i sitt slag med flera nivåer, halv-autonom och som står direkt i relation till de nationella regeringarna?

För Moravcsik är den europeiska integrationen frukten av såväl en strategisk kalkyl av medlemsländernas regeringar för att främja deras främsta ekonomiska intressen som en serie rationella val gjorda av den nationella eliten. Han beskriver det som att regeringar först definierar sina intressen och därefter köpslår sinsemellan för att så långt som möjligt kunna förverkliga dessa intressen. Således menar Moravcsik att de viktigaste aktörerna inom den internationella politiken är individer och grupper av rationella individer. Om staten är den centrala aktören för att förhandla på gemenskapsnivå är den i själva verket enbart utsänd som ombud med uppgift att försvara, skydda och argumentera för medborgarnas materiella intressen och ideal. Dessa förhandlingar blir således en konfrontation mellan EU:s medlemsländers olika statliga intressen.

Således tillerkänner inte intergovernmentalismen de överstatliga institutionerna någon betydelse för själva integrationen. Institutionerna ger individer och stater spelregler vilka påverkar dessa aktörers beteende men spelreglerna påverkar inte aktörernas på förhand redan givna intressen. Den europeiska unionens institutioner är enbart sektioner skapade av EU:s medlemmar enbart i syfte att öka effektiviteten hos de mellanstatliga förhandlingarna och autonomi hos de ansvariga politikerna gentemot de politiska grupper som befinner sig på den nationella politiska arenan. Tvärtemot vad neofunktionalismen hävdar anser intergovernmentalismen inte att ett samarbete kan leda till förändrade intressen hos aktörerna. Staters intressen påverkas av deras kulturella olikheter vilka inte suddas ut enbart genom samverkan och möten.³⁶

3.4.1 Avgörande skeenden för den europeiska integrationen

I sitt verk *The Choice for Europe* pekar Moravcsik ut fem betydelsefulla skeenden för den europeiska integrationen: Romkonventionen (1955-1958), skapandet av den gemensamma marknaden (1958-1969), den monetära integrationen (1969-1989), den Europeiska enhetsakten (1984-1988), Maastrichtfördraget (1988-1991). I sin analys utvecklar han idén om att den europeiska integrationen möjliggjordes genom de stora ekonomiska fördelarna

³⁶ Andersson, (2011), s. 227-228.

med samarbetet samt gemensamma kommersiella intressen. Som tidigare nämnts intar staterna den centrala positionen i den europeiska integrationen. På grund av det asymmetriska ömsesidiga beroendet staterna emellan och för att säkra de kompromisser som uppnås vid mellanstatliga konflikter, skapar staterna överstatliga institutioner till vilka de överför vissa befogenheter som normalt tillfaller den suveräna staten i hopp om att vinna fördelar. Moravcsik söker inte svaret till den europeiska integrationen i geopolitiska eller ideologiska förklaringar, inte heller i geopolitiska påtryckningar. Dessa faktorer har visserligen påverkat den europeiska unifieringen men enbart i marginalen. Det är istället de ekonomiska intressena, den ekonomiska boomen och nya marknader som erbjuder möjlighet till en stor expansion som är de viktigaste faktorerna att ta med i analysen för att förklara det europeiska bygget.

Således utvecklar sig varje skeende av integrationen i tre etapper: bildande av nationella preferenser, mellanstatliga förhandlingar och instiftande av överstatliga institutioner. Den första etappen, bildande av nationella preferenser berör frågan om inverkan av handelspolitiska och säkerhetspolitiska externaliteter på de nationella intressena. Moravcsik utgår ifrån idén om att de nationella målen och intressena inte är bestämda. Tvärtom är preferenserna hos en stat relaterade till en särskild politisk och internationell miljö. Enskilda individer och sociala grupper ger befogenhet till en aktör för att förhandla på internationell nivå. Det förutsätts att denna enskilda aktör fullföljer sitt mandat och propagerar de nationella strategier som framtagits under nationella förhandlingar. De gemensamma nationella strategierna man enats om tas fram i nationella förhandlingar där det pågår en kamp mellan flertalet olika aktörer och intressen. Vid den påföljande mellanstatliga förhandlingen möts staterna med intressen som sällan är helt överensstämmande eller harmoniserade även om de inte heller är helt motstridiga. Staterna är således tvingade att förhandla och samarbeta för att samordna sin politik. Moravcsik sällar sig således till teorin om *the Two-level game theory*. För att kunna dra nytta av motparternas eftergifter måste staterna vara beredda på att själva göra ett antal eftergifter. Här finns två olika synsätt. Den första, som främst finns representerad hos neofunktionalismen, förespråkar en förhandling på överstatlig nivå då en mellanstatlig förhandling skulle innebära att kostnaderna för staterna skulle överstiga de vinster som överenskommelsen skulle komma att ge. Likväl anser man att de överstatliga tjänstemännen har en autonom och avgörande roll för att nå en kompromiss under förhandlingarna. Man menar att eftersom det är de närvarande tjänstemännen som sitter inne med information om vad som överenskommits under förhandlingarna är det således även

endast de som kan transkribera denna information till en fastslagen kompromiss. Moravcsik och intergovernmentalismen anser att det istället är fråga om mellanstatliga förhandlingar i den mån kostnaderna i verkligheten är lägre och det inte finns några hinder för en regering att erhålla den relevanta informationen om överenskommelsen. Vad gäller effektiviteten agerar staterna som politiker och är väl medvetna om att en förbättring för dem själva kan innebära en försämring för någon motpart. Det asymmetriska ömsesidiga beroendet staterna emellan bestämmer varje stats värde vad gäller möjligheter att göra eftergifter eller erhålla fördelar.³⁷

Vid de mellanstatliga kompromisserna skiljer intergovernmentalismen på stora stater och små stater vilka har olika förhandlingstyngd. Emellertid använder staterna sig av olika sätt för att leda förhandlingarna i den riktning som passar dem som exempelvis vetorätten, skapande av olika koalitioner eller hot om utträde. En stat som förhandlar på den europeiska arenan är utsatt för dubbla påtryckningar. Dels från intressegrupper och dels från grupper tillhörande den egna staten som försvara sina egna nationella intressen. Moravcsik menar att det under dessa mellanstatliga förhandlingar finns ett visst manöverutrymme för varje regering. På ett sätt ökar EU medlemsstaternas makt genom att möjliggöra för statstjänstemännen att utnyttja den tvingande faktorn i det europeiska samarbetet och utöka de mellanstatliga åtaganden för att komma runt vissa krav som ställs på den nationella arenan.³⁸

Men den ursprungliga frågan finns fortfarande kvar. Varför överlämnar staterna makt till överstatliga institutioner? Här infinner sig den tredje fasen i den enligt Moravcsik utmålade integrationsprocessen. Skapandet av institutioner. Neofunktionalismen anser att delegeringen till överstatliga institutioner ofta sker vid händelser av teknisk eller politisk komplexitet. Besluten att överlåta makt grundar sig på utlåtanden av experter, byråkrater och den sociala eliten. Moravcsik däremot lägger tyngdpunkten på behovet av en politisk samordning. Delegeringen är ett sätt att engagera regeringarna genom att ta bort möjligheten till ensidig kontroll och genom att öka de negativa följderna med att stå utanför samarbetet och beslutsfattandet. Det nationella stödet för institutionerna varierar beroende på land och på vilken regering som sitter vid makten men Moravcsik konstaterar ändå att regeringar oftast stödjer de överstatliga institutionerna vid den tidpunkten då dessa stödjer regeringarnas intressen. Således är EU att ses som en samling institutioner ämnade att underlätta det gemensamma samarbetet mellan medlemsländernasamt minska förlusterna och istället öka

³⁷Saurugger, (2010), s. 210.

³⁸Saurugger, (2010), s. 212.

fördelarna. Trots instiftandet av institutioner behåller emellertid staterna en viktig kontroll; kravet på enhällighet i vissa omröstningar samt vetorätten. Man talar idag om en institutionaliserad intergovernmentalism i vilken man menar att staterna engagerar sig i unionssamarbeten väl medvetna om att de kommer göra såväl vinster som förluster i det samarbete som förekommer i de överstatliga institutionerna. Trots detta försöker de innan förhandlingarna försäkra sig om ett stort antal garantier likväl som att de i efterhand försöker skriva om villkoren när de väl erfarit förluster.³⁹

3.4.2 Kritik mot den liberala intergovernmentalismen

Den liberala intergovernmentalismen fungerar enligt Moravcsik bäst som förklaringsmodell om någon av följande tre premisser föreligger. Vid mellanstatliga beslut tagna i enhällighet och som bygger på mellanstatliga förhandlingar, då det är som viktigast för staterna att försvara sina ekonomiska intressen vilket ofta är för handen vid frågor som rör handelspolitik eller jordbrukspolitik eller slutligen då de mellanstatliga förhandlingarna är som mest strukturerade eftersom de eventuella kostnaderna eller förlusterna för maktförskjutningen är låga och all information är delgiven staten. Intergovernmentalismen har inte undgått kritik. Man anser att Moravcsik ignorerar de interna skillnaderna mellan de olika regeringarna, hur eliten tänker och handlar och på vilket sätt nationella aktörer agerar helt oberoende på den europeiska arenan. Kritik förekommer också på det institutionella planet. Tvärtemot vad intergovernmentalismen hävdar är den europeiska unionens institutioner (Kommissionen, Europaparlamentet och EU-domstolen) inte ombud skapade av staterna i syfte att öka effektiviteten i de mellanstatliga kompromisserna. Organen har egna intressen, en kapacitet att själva komma fram med idéer och intervensera som oberoende aktörer i beslutsprocesserna. Denna kritik tillbakavisas dock av Moravcsik. Men kritikerna hävdar att det finns en integrationspolitik som leds av de överstatliga organen, i synnerhet av kommissionen och EU-domstolen. Man måste därför ta i beaktande den frekventa samverkan institutionerna emellan som gör att de onekligen är en stark central politisk maktfaktor.⁴⁰

3.4.3 Sammanfattning av den liberala intergovernmentalismen

Den liberala intergovernmentalismen bygger sitt resonemang om den europeiska integrationsprocessen på ett antal hypoteser.⁴¹

³⁹Saurugger, (2010), s. 215-217.

⁴⁰Wincott, (1995), s. 600-605.

⁴¹Cini & Pérez-Solórzano Borragán, (2010), s. 87-91.

- Integrationsprocessen drivs på och utvecklas av EU:s medlemsländer och dess nationella intressen. Staterna bestämmer således vilken riktning EU ska ta och till vilken grad integration ska ske och hur stort det överstatliga samarbetet ska vara. Till skillnad från neofunktionalismen ser man integrationsprocessen som ett nollsummespel. Staterna prioriterar alltid sina egna intressen framför unionens gemensamma intressen. Detta gör att en beslutsprocess alltid resulterar i vinnare och förlorare då någon kompromisslösning sällan nås.
- En stats beslut att gå in i ett samarbete grundar sig inte på ett ideologiskt resonemang utan är istället ett pragmatiskt val där man vägt för och nackdelar mot varandra. Ibland kan beslutet vara en konsekvens av uppkomna nödsituationer. Ett exempel är Island som delvis på grund av EU:s fiskopolitik länge valde att stå utanför den Europeiska Unionen. Den finansiella och ekonomiska krisen som tog sin början 2008 drabbade dock landet hårt och fick som konsekvens att landet i juli 2009 skickade in sin medlemsansökan.⁴²
- Intergovernmentalismen anser inte att en stat kan förlora delar av sin suveränitet genom samarbete. Det är i grunden staten som vaktar över sin roll i gemenskapen och dess suveränitet kan aldrig bli överförd till gemenskapsnivå. Istället pratar man om att suveräniteten kan bli delad, sammanslagen eller delegerad. Ett medlemsland kan alltså delegera uppgifter till de överstatliga institutionerna men behåller fortfarande själva makten över dem.

Som nämnts ovan pekar intergovernmentalismen ut high and low politics som två skilda nationella intresseområden. Low politics är områden som inte är politiskt känsliga för medlemsländernas regeringar och där ett samarbete på överstatlig nivå och en integration är möjlig. Frågor där exempelvis stor oenighet råder eller som har stark kulturell betydelse för medlemslandet vill man däremot inte lyfta upp på en överstatlig nivå med risk att förlora sin suveränitet på området. Detta är ett utmärkande drag hos intergovernmentalismen.

Förutsättningen för ett samarbete med andra stater är att det kan gagna den egna staten. Problem som uppstår kan ibland bäst lösas på gemenskapsnivå men det betyder inte att det måste leda till en integration med ett fördjupat och utvidgat samarbete. Istället för en europeisk union föredrar man att prata om ett europeiskt samarbete.⁴³

⁴² <http://www.eu-upplysningen.se/Aktuellt/Nyheter/Island-overlamnar-ansokan-om-medlemskap/>

⁴³ Cini & Pérez-Solórzano Borragán, (2010), s. 87-91.

Vad gäller de europeiska institutionerna ser man dem inte som självständiga aktörer inom integrationsprocessen. De agerar istället enbart på uppdrag från staterna. Kommissionen anses inte spela en framträdande roll. Det är istället rådet och det Europeiska rådet där de högsta statscheferna och regeringsföreträdarna sammanträder som har den största makten. Här förbiser möjligen intergovernmentalismen den roll som EU-domstolen spelat och fortfarande spelar i utvecklingen av EU:s regelverk och integrationsprocess.⁴⁴

4. EU:s konstitutionella framväxt och dess inverkan på medlemsstaterna – från Paris till Lissabon

EU:s framväxt till idag kan beskrivas som en linjär tidslinje där utvecklingen skett etappvis genom undertecknandet av fördrag. Ser man på 1900-talet genom backspegeln med sina två världskrig och två totalitära system ter sig enandet av Europa som ett mycket betydande skeende. Det överstatliga Europa föddes 1951 genom undertecknandet av fördraget om den europeiska kol- och stålunionen. Fördraget innebar en gemensam, integrerad marknad för kol och stål för de sex undertecknande staterna Frankrike, Tyskland, Belgien, Italien, Nederländerna och Luxemburg. Samarbetet fördjupades och resulterade i Romfördragen som undertecknades i mars 1957. Romfördragen bestod dels av fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen men det kanske viktigaste var fördraget om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen (EEG). Vid denna tid var syftet för samarbetet strikt ekonomiskt. De sex medlemsländerna hade som ambition att integrera handeln i syfte att utöka det ekonomiska utbytet. Man instiftade därför en tullunion där rätten till tullar mellan länderna togs bort och ersattes med en gemensam tullavgift gentemot icke medlemsländer.⁴⁵

I februari 1986 togs ett stort steg i integrationsprocessen då den Europeiska Enhetsakten undertecknades. Enhetsakten innebar en betydande intensifiering av integrationsprocessen genom att den lanserade den inre marknaden. Tanken bakom inre marknaden var att man med hjälp av denna skulle kunna uppnå ett närmare samarbete. Gemenskapen gavs även nya befogenheter såsom socialpolitik, miljöfrågor och utrikespolitiskt samarbete. Man utökade även de ämnesområden där beslut kunde antas med kvalificerad majoritet.

⁴⁴Cini& Pérez-SolórzanoBorrágán, (2010), s. 90.

⁴⁵Dony, Marianne, Après la réforme de Lisbonne. Les nouveaux traités européens, s. VIII

I februari 1992 undertecknades fördraget om Europeiska unionen i Maastricht som ytterligare fördjupade samarbetet. Unionen fick en struktur med sina fem institutioner och två rådgivande kommittéer. Dessutom inrättades en europeisk centralbank som ett steg i skapandet av ett gemensamt valutasystem. Genom Maastrichtfördraget delades EU:s kompetensområden in i tre pelare.

- Den första pelaren med den Europeiska gemenskapen, där de befogenheter utövas som i enlighet med fördraget överförs från medlemsländerna.
- Den andra pelaren utgörs av frågor som rör den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.
- Den tredje pelaren utgörs av frågor som rör rättsliga inrikesfrågor.

Amsterdamfördraget som undertecknades i oktober 1997 innebar ytterligare en ökning av unionens befogenheter. En viktig förändring är att områden som tidigare tillhört den tredje pelaren såsom asyl, invandring, tullsamarbete, bedrägeribekämpning nu kommer att behandlas inom ramen för den normala beslutsprocessen.

Nicefördraget som undertecknades 2001 trädde ikraft först två år senare år 2003 och var ett led i den stora utvidgning som unionen stod inför med inträdandet av 10 nya medlemsländer 2004. En rad institutionella förändringar genomfördes för att göra gemenskapsinstitutionerna mer effektiva och legitima.

2001 inleddes ett arbete om Europas framtid och konstitutionella utveckling som efter det misslyckade fördraget om upprättandet av en konstitution för Europa mynnade ut i Lissabonfördraget som trädde ikraft den 1 december 2009. Lissabonfördraget har som målsättning att förstärka EU:s legitimitet, effektivitet och öppenhet. EU blir en egen juridisk person och kan som sådan underteckna juridiskt bindande dokument och internationella fördrag samt bli medlem i internationella organisationer. Istället för 27 röster gentemot tredje land ska nu EU tala med en förenad röst. Ord som användes i konstitutionsfördraget såsom ”konstitution” och ”lag” finns inte med i Lissabonfördraget. Den artikel som formellt ger EU-rätten en överordnad ställning jämfört med medlemsstaternas nationella lagar skapade en högljudd debatt om ett allt för överstatligt EU och finns inte längre med. En hänvisning till EU-domstolens rättspraxis som fastslår just denna överordnade ställning finns dock med som

en bifogad förklaring.⁴⁶ Den äldre strukturen med tre pelare försvinner och det rättsliga samarbetet fördjupas på så sätt att det numer omfattas av den ordinära lagstiftningsproceduren.

4.1 Förändringar i den institutionella balansen som en följd av Lissabonfördragets ikraftträdande

En institutionell balans inom EU innebär att en institution inte ska inkräkta på en annans av fördragen tilldelade maktområde. En god institutionell balans bedöms innebära att institutionerna blir mer effektiva, öppna och demokratiska.⁴⁷

Genom att förstärka de politiska institutionernas roller och att utöka samarbetet mellan dessa skapar Lissabonfördraget en positiv integration. Tanken är att samarbetet i praktiken ska gå från en gemenskap till en union genom tre viktiga förändringar. Europeiska rådet fastställer politiska riktlinjer och dess inbördes prioritering. Kommissionen ska ta ytterligare initiativ i syfte att främja unionens intresse. Kommissionen lägger fram förslag om budget som sedan beslutas av Europaparlamentet och rådet gemensamt.⁴⁸ Vad närmare angår beslutsprocessen behåller kommissionen sin ensamrätt till lagstiftningsinitiativ. Undantaget är frågor inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och inom det inrikes och rättsliga samarbetet där även medlemsstaterna har initiativrätt. Europaparlamentets lagstiftningsbefogenheter utvidgas däremot och det ordinarie lagstiftningsförfarandet där både rådets och parlamentets godkännande krävs för att anta ett lagförslag blir allmän regel såvida fördragen inte anger annat förfarande. Parlamentets inflytande förstärks ytterligare då dess godkännande krävs innan kommissionen kan ingå internationella avtal med tredjeland och organisationer.⁴⁹ Inrättandet av posten den högste representanten för utrikes- och säkerhetspolitik ses som en viktig komponent för att nå samstämmighet vid utrikespolitiska ageranden.⁵⁰ Den högste representanten har givits en dubbel funktion då denne är den ledande rösten för unionens

⁴⁶ Förklaring nr. 17.

⁴⁷ Europaparlamentets resolution av den 7 maj 2009 om Lissabonfördragets konsekvenser för utvecklingen av Europeiska unionens institutionella balans (2010/C 212 E/12), s. 3.

⁴⁸ Europaparlamentets resolution av den 7 maj 2009 om Lissabonfördragets konsekvenser för utvecklingen av Europeiska unionens institutionella balans (2010/C 212 E/12), s. 1.

⁴⁹ Europaparlamentets resolution av den 7 maj 2009 om Lissabonfördragets konsekvenser för utvecklingen av Europeiska unionens institutionella balans (2010/C 212 E/12), s. 7.

⁵⁰ resolution av den 7 maj 2009 om Lissabonfördragets konsekvenser för utvecklingen av Europeiska unionens institutionella balans (2010/C 212 E/12), s. 11.

gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik samt vice ordförande för Europeiska kommissionen.⁵¹

5. Den europeiska unionen efter Lissabonfördraget

Mellan åren 2002 och 2003 pågick en diskussion inom unionen mellan de olika statscheferna angående EU:s framtid. En stor utvidgning stod för dörren som innebar ändrade förutsättningar. Främst handlade de intensiva diskussionerna om maktbalansen mellan de olika staterna och hur representationen skulle fördelas. Diskussionen mynnade ut i en konvention om Europas framtid där utgångspunkterna för ett nytt fördrag kompromissades fram. Lissabonfördraget, som det skulle komma att kallas, sågs som det som skulle reformera samarbetet. Då fördraget i stort återger vad som kompromissades fram i framtidskonventionen är det tydligt att något vägval inte gjordes mellan modellen med ett överstatligt Europa och modellen med ett nationernas Europa. Denna fundamentala tvetydighet förklarar den senaste utvecklingen inom det europeiska styrelseförfarandet. Europeiska kommissionens minskade inflytande motsvaras av Parlamentets ökade makt och utnämmandet av aktörer som Europeiska rådets ordförande. Denna nya jämvikt mellan de europeiska institutionerna innebär dock inte att den tidigare gemenskapsmetoden övergivits då styrelseformerna skiljer sig från ett område till ett annat. Lissabonfördraget har kritiserats för att egentligen inte innebära några reella nyheter. Denna kritik motiveras med neofunktionalistiska argument. Reformen och förändringar inom EU är ofta resultatet av långsamma och utdragna processer och inte, som ibland speglas i media, resultatet av politiska toppmöten. Har man sett till historien är EU-fördragen betydelsefulla då de kodifierar redan befintlig praktik. Däremot är fördragen sällan varken nydanande eller normerande.⁵²

Detta framtidskonvent gav tydliga indikationer på neofunktionalistiska influenser då det beskrivs som öppet och innebärande en mer demokratisk beslutsprocess än föregående mer slutna förhandlingskonvent. Det förhandlingsspel mellan stater på förhand redan bestämda intressen som tidigare varit synonymt med förhandlingar på europeisk nivå förbyttes till ett samtal mellan samtliga deltagare där de gavs chans att argumentera för sina ståndpunkter i dynamiska diskussioner. En noterbar förändring var även att europaparlamentarikerna och

⁵¹Art 18 EUF.

⁵²Mörth, (2004), s. 88.

representanterna från de nationella parlamenten knöt band.⁵³ En förklaring till denna utveckling tros vara att parterna istället för att rivalisera om vem som hade mest lagstiftningsmakt inom EU nu förenades i kritik mot att de nationella regeringarna kommit att få mer makt i beslutsprocesserna. Något man anser minskar legitimiteten i lagstiftningsprocessen.⁵⁴

5.1 En union med mindre betoning på det ekonomiska samarbetet

Efter det ursprungliga misslyckandet med att skapa en union med ett djupare samarbete beslutade man att enbart samarbeta på det ekonomiska planet genom undertecknandet av fördraget om den europeiska kol- och stålunionen. De efterföljande fördragen har dock inneburit att samarbetet successivt har tagit en mer politisk inriktning. Två viktiga etapper har varit Maastricht-fördraget som skapade den Europeiska Unionen och Amsterdam-fördraget som syftade till att utveckla ett samarbete på det säkerhets- och rättspolitiska området. Lissabonfördraget fortsätter på denna inslagna väg, särskilt med två viktiga artiklar dedikerade åt den europeiska unionens kärnvärden samt syften. Denna utveckling går stick i stäv med vad den liberala intergovernmentalismen anser vara EU:s syfte nämligen ett rent ekonomiskt samarbete mellan stater.⁵⁵

5.1.1 EU:s gemensamma kärnvärden

Artikel 2 i EU fördraget ger i den inledande frasen en lista på grundläggande europeiska värderingar såsom respekt för människans värde, demokrati, jämlikhet och respekt för de mänskliga rättigheterna. Respekten för dessa värderingar men även åtagandet att främja dem är ett villkor för att bli antagen som ny medlem av unionen och en kränkning av en medlemsstat av dessa värderingar riskerar att medföra sanktioner vilket gör dem till betydelsefulla värden inom den rättsliga normhierarkin. I den andra frasen i artikel 2 beskrivs de värderingar som bör präglade det europeiska samhället nämligen pluralism, icke-diskriminering, tolerans, rättvisa, solidaritet och jämställdhet mellan män och kvinnor. Genom att EU betonar dessa gemensamma värden visar på att man i Lissabonfördraget signalerar att man är en union av värderingar. Detta trots att man för tillfället har lagt projektet om en ren europeisk konstitution på is.⁵⁶

⁵³Mörth, (2004), s.79.

⁵⁴Mörth, (2004), s.80.

⁵⁵Dony, (2008), s. XV.

⁵⁶Dony, (2008), s. XVI.

5.1.2 EU:s syften och mål

Där artikel 2 säkerställer vissa gemensamma värden för medlemsländerna så uttrycker artikel 3 de ändamål som den europeiska unionen har och utövandet av sina kompetenser på gemenskapsrättslig nivå. Artikel 3 innehåller både konstitutionella målsättningar som att erbjuda åt sina invånare en fri och rättssäker union som mer ekonomiska målsättningar med prisstabilitet och en ökad ekonomisk jämvikt. Men kanske mer viktigt är de icke-ekonomiska målsättningarna såsom en ökad miljöhänsyn och en utveckling av sociala frågor samt mer globala målsättningar som minskad fattigdom, en fri och rättvis handel, en hållbar utveckling och respekt för FN-stadgan.⁵⁷

Det faktum att dessa målsättningar nu tagits in i konstitutionen beskrivs som viktigt då det tydligt signalerar att EU inte enbart är en ekonomisk aktör skapad för en gemensam ekonomisk marknad utan har större mål än så. Det skickar även signaler till gemenskapens medborgare att EU inte endast är en union för stater såsom den liberala intergovernmentalismen vill påvisa utan att EU även innefattar dess medborgare och att dessa uppmanas att engagera sig.⁵⁸

5.2 EU:s konstitutionella inverkan - juridiken som integrationskraft

I förslaget till en konstitution för Europa som dock röstades ned vid de franska och holländska folkomröstningarna och således aldrig trädde ikraft fanns en artikel I-6 som stipulerade följande:

”Konstitutionen och den rätt som antas av unionens institutioner genom utövandet av de befogenheter som den har tilldelats skall ha företräde framför medlemsstaternas rätt”

Denna företrädesprincip togs heller aldrig in i Lissabonfördraget. Men principen var på intet sätt en nyhet, framtagen genom förhandlingar mellan delegater eller statschefer. Sedan EU:s början har EU-domstolen varit en aktiv aktör inom integrationsprocessen. Redan 1963 fastlog EU-domstolen att EU-rätten skapade rättigheter sin var direkt tillämpliga och effektiva för enskilda i medlemsstaterna oavsett om implementering skett eller ej.⁵⁹ Principen om att EU-rätt rankas högre än medlemsstaternas nationella rätt och att dessa således inte kan tillämpa en nationell bestämmelse som strider mot EU-rätten definierades närmare av EU-domstolen i

⁵⁷Dony, (2008), s. XVII.

⁵⁸Mörth, (2004), s. 81.

⁵⁹ Van Gend & Loos [1963] C-26/62.

domen i målet Costa v. ENEL 1964⁶⁰. Domstolen motiverade sitt beslut med att den rätt som härrör ur europeiska institutioner integreras i medlemsstaternas rättssystem och att dessa är skyldiga att följa den. Skyldigheten att underordna sig denna princip följer av den lojalitetsplikt som medlemsländerna har gentemot varandra. EU-rättens effektivitet byggde enligt domstolen på att staterna lydde. 1970 tog EU-domstolen ytterligare ett kliv då man sade att EU-rättens företrädare även gäller de nationella grundlagarna vilka måste ge vika i de fall de kommer i konflikt med EU-rätten.⁶¹ För att ytterligare understryka EU-rättens överstatliga karaktär fastställdes 1990 att de nationella domstolarna ska tolka den nationella rätten så att EU-rätten ska ges effekt även då den inte är direkt tillämplig.⁶² Denna princip om EU-rättens företrädare har kommit att bli en av de grundläggande principerna för hela unionssamarbetet trots att den alltså aldrig blivit stadsfäst. Principen har spelat en stor roll för utvecklingen av EU genom att den tvingat länder till EU-konform tolkning av nationell rätt och till att anpassa sig och harmonisera sina rättssystem efter EU-regler. Domstolen satte ytterligare press på medlemsstaterna då den 1991 gav enskilda möjlighet till skadestånd gentemot stater som inte uppfyller de krav som gemenskapsrätten uppställer.⁶³ Principen om EU-rättens företrädare och hur den fastslogs av EU-domstolen visar på hur viktig juridiken är som en integrationskraft, vilken betydelse EU-domstolen som institution har för integrationsprocessen och hur integrationen utvecklas successivt. Domstolens arbete har starkt bidragit till en ökad överstatlighet då de nationella domstolarna nu inte är den sista instansen när medborgarna vill kräva ut sina rättigheter och då den nationella lagstiftningen måste tolkas i ljuset av den europeiska. Det är även EU-domstolen själv som avgör huruvida en fråga har överlåtit från medlemsländerna och numer omfattas av EU:s befogenheter.⁶⁴ Men det finns ytterligare en viktig aspekt på hur domstolen utövar integration. Det rättighetsskydd som EU-domstolen utvecklat har medvetet hämtat sin inspiration från de olika medlemsstaternas särskilda värderingar för att skapa en gemensam europeisk värdegrund.⁶⁵

Denna integration driven av EU-domstolen kan förklaras utifrån den neofunktionalistiska modellen då den är styrd av en överstatlig institution och kommit att utvecklas från att ursprungligen enbart inverkat på enskildas ekonomiska rättigheter och skyldigheter till

⁶⁰ Flaminio Costa v ENEL [1964] C-6/64.

⁶¹ Internationale Handelsgesellschaft [1970] C-11/70.

⁶² Marleasing [1990] C-106/89.

⁶³ Francovich [1991] C-6/90, C-9/90.

⁶⁴ Foto-Frost [1987] C-314/85.

⁶⁵ Bull (2004), s. 169.

att genom så kallade spill-over effekter idag ha upprättat en rättspraxis som sträcker sig över rättigheter som liknar de mänskliga rättigheter vi finner i konstitutioner och traktat.⁶⁶

Det hävdas att juridikens kraft som integrationsmotor inte förstås av de verksamma aktörerna i EU vilket förklaras med att de juridiska och politiska processerna pågått åtskilda från varandra och även i viss mån stretat åt olika håll. Juridiken genom EU-domstolen kom ut med domslut som förstärkte EU:s överstatlighet medan det politiska samarbetet förstärkte det mellanstatliga EU.⁶⁷ Weiler förklarar denna företeelse med att politikerna använder sig av juridiken som ett politiskt instrument. Beslut som anses vara för känsliga att tas på politisk nivå har istället juridifierats. Det vill säga att istället för att ta beslut om ny lagstiftning har man istället överlåtit åt EU-domstolen att lösa tvister och på så sätt skapat prejudikat som enligt företrädesprincipen ska följas av medlemsländerna. Weiler förklarar delvis den långtgående juridiska utvecklingen med att EU-domstolen kunnat utnyttja de politiska lösningar som varit under stora delar av EU:s utveckling.⁶⁸

5.3 EU:s konstitutionella inverkan - politiken som integrationskraft

Som konstateras av Weiler gjordes den juridiska integrationen möjlig genom ett svagt politiskt tillstånd. Men de senaste decennierna har inneburit en förändring på det politiska integrationsområdet. Thomas Bull pekar ut två områden där en utveckling skett. En ökad grad av majoritetsbeslut samt EU:s allt större beslutskompetens. Det gemensamma för de två är att den europeiska integrationen gått mot ökad centralisering.⁶⁹

5.3.1 Från enhällighet till majoritetsbeslut

I det ursprungliga EU fattades besluten med enhällighet med möjlighet för samtliga medlemsländer att använda sig av sin vetorätt för att hindra förslag från att röstas igenom. Men genom allt EU utvidgade sitt medlemsantal allt mer kom det enhälliga beslutsfattandet att bli allt mer ineffektivt och trögt. Ikraftträdandet av den Europeiska enhetsakten 1987 medförde en stor förändring. Enhetsakten innebar att EU nu skulle förverkliga målet om den inre marknaden med fri rörlighet för varor, tjänster, kapital och personer. Tidsgränsen sattes till utgången av 1992. För att förbättra effektiviteten i genomförandet fanns en artikel som stipulerade att beslut som rörde upprättandet av den inre marknaden kunde fattas med

⁶⁶ Bull, (2004), s. 169.

⁶⁷ Mörth, (2004), s. 90.

⁶⁸ Bull, (2004), s. 171.

⁶⁹ Bull, (2004), s. 172.

kvalificerad majoritet.⁷⁰ Man ser här hur olika faktorer tvingar fram en regeländring och en ökad integration. Nya länder innebar trögare processer som inte kunde förenas med viljan att snabbt fullborda den inre marknaden. Sedan dess har allt fler områden överförts från enhällighet till majoritetsbeslut. I och med Lissabonfördraget fördes ytterligare delar över till majoritetsbeslutsprocessen, exempelvis frågor om brottsbekämpning. Dessutom införs möjlighet till att ytterligare ta beslut med kvalificerad majoritet. För beslut där det fortfarande krävs enhällighet ska EU-länderna kunna bestämma sig för att gå över till kvalificerad majoritet, om alla regeringar är ense och om alla EU-länders nationella parlament godkänner det. Processen med majoritetsbeslut har en liberal intergovernementalistisk synvinkel. Istället för att samtliga länder måste vara överens som vid en beslutsprocess med krav på enhällighet blir det vid en process med majoritetsbeslut ett tryck på medlemsländerna att kompromissa för att nå resultat. Förhoppningen är ett snabbare och mer effektivt beslutsförfarande.⁷¹ Förklaringen till denna kompromissvilja ligger i de skilda förhandlingspositioner som medlemsländerna innehar vid förhandlingar inför beslut genom enhällighet eller majoritet. Vid en förhandling inför ett beslutsförfarande med krav på enhällighet vet samtliga parter om att de kan hindra genomförandet och de kan således ställa högre krav på att få sina intressen tillgodosedda. Vid förhandlingar inför ett majoritetsbeslut ökar kompromissviljan däremot markant då aktörerna vet att ett beslut kan fattas som går helt emot deras intressen om de inte har tillräckligt med stöd.⁷²

5.3.2 EU:s utökade kompetens

*”En spiral av stigande internationalisering av politiken”.*⁷³

Så kallar Thomas Bull den integrationsprocess som sker i EU. Den union som från början enbart skulle inverka på medlemsstaternas handelsrättsliga och ekonomiska kompetensområden. Det handlade om de fyra friheterna samt konkurrensrätten och jordbrukspolitiken. Men ju djupare samarbetet blev på dessa områden desto mer blev de ickeintegrerade områden till hinder för ytterligare effektivitet och tillväxt. Som neofunktionalismen beskriver det så är rättsliga och politiska områden inte fristående från varandra utan är länkade till varandra och utövar således inverkan på varandra. Skatter och sociala rättigheter kan hindra enskilda från att utöva de rättigheter som de tilldelats genom

⁷⁰Dony, (2008), s. VIII.

⁷¹Dony, (2008), s. IX.

⁷²Bull, (2004), s. 173.

⁷³Bull, (2004), s. 174

fördragen. EU:s lagstiftningskompetens bygger på att den har tilldelats av medlemsländerna. Dessa kompetensområden kan utläsas av fördraget där de är uppräddade. Men som har visats genom EU-domstolen är kompetensområdenas omfattning en fråga för tolkning vilket har gjort den avgränsande linjen något otydlig. Men då behovet att reglera och den överlåtna kompetensen inte överlappar varandra har EU visat sig vara innovativ för att ändå få till stånd en lösning. Den nya flexibla lösningen då en lagstiftningsprocess inte är möjlig kallas för den öppna samordningsmetoden. Mer om denna nedan.

6.Utvecklingen av den europeiska integrationsprocessen

6.1 Den öppna samordningsmetoden – en tredje väg

Tidigare har jag skrivit om det som den liberala intergovernmentalismen kallar för high and low politics det vill säga att det finns vissa intressen och områden som är så pass politiskt känsliga eller där staterna gärna vill behålla sin autonomi att de svårigen låter sig integreras medan staterna på andra områden utan större stridigheter överlåter sin beslutandekompetens till överstatlig nivå och till en beslutsprocess i enlighet med såsom författningen stipulerar. Den representativa demokratin i EU bygger på en makt- och ansvarshierarki där kommissionen lägger fram lagförslag som sedan beslutas av rådet och Europaparlamentet och blir till juridiskt bindande regler. Denna beslutsprocess som kallas gemenskapsmetoden har hittills varit det sätt på vilket lagstiftningsprocessen utgått ifrån. Den har sin legitimitet i fördragen och har således en demokratisk förankring. En tredje väg har nu blivit allt vanligare i beslutsprocessen kallad den öppna samordningsmetoden. Den går i korthet ut på att EU och medlemsstaterna antar icke-juridiskt bindande beslut. Istället ska harmonisering och likriktning ske med hjälp av riktlinjer, målformuleringar och rekommendationer. Metoden möjliggör samarbete inom de känsliga politikområden där EU inte innehar lagstiftningsmakten.⁷⁴

6.1.1 Den öppna samordningsmetoden - framväxt

Vid Lissabonmötet 2000 gick diskussionerna mycket ut på hur EU skulle kunna möta det nya årtusendet med nya utmaningar såväl inom unionen som globalt med USA i väst och de nya framväxande marknaderna i öst. Målet var att göra Europa till ”den mest konkurrenskraftiga

⁷⁴Mörth, (2004), s. 99.

och den mest dynamiska kunskapsbaserade ekonomin i världen”⁷⁵. EU startade ju som en sammanslutning med ett ekonomiskt syfte, att få Europa att återhämta sig efter ett 1900-tal som inletts med två förödande världskrig. Det främsta verktyget var att skapa en inre marknad där de fyra friheterna, varor, kapital, tjänster och personer skulle kunna cirkulera fritt. Ett överordnat mål blev således att riva varje hinder och hot mot dessa friheter. EU-samarbetet fördjupades än mer under 1990-talet i och med skapandet av EMU och antagit en mer överstatlig form. Genom det fördjupade ekonomiska samarbetet hade fler och fler områden integrerats och många frågor som tidigare varit högst nationella hade nu förflyttats till EU-nivå.

Ett exempel är den sociala dimension som infördes 1989 genom den sociala stadgan. Sett utifrån den neofunktionalistiska förklaringsmodellen hade EU och dess kompetensområden och inflytande utvecklats genom spill-over effekter och spridit sig till områden som exempelvis välfärdspolitik och miljöpolitik. Områden som ofta anses stå i vägen för den fria cirkulationen. Sociala frågor regleras i fördraget genom den så kallade subsidiaritetsprincipen som innebär att åtgärder och beslut ska tas så nära medborgarna som möjligt.

Subsidiaritetsprincipen har två sidor. Gemenskapen har mandat att vidta åtgärder om en fråga inte kan lösas på tillfredsställande sätt av medlemsstaterna själva. Men principen skyddar även medlemsstaternas befogenheter på de områden där en åtgärd på EU-nivå inte innebär ökad effektivitet. Detta faktum gjorde att Ministerrådet och Kommissionen i princip saknade lagstiftningsbefogenheter inom den sociala dimensionen. Problem uppkom således då en välfärdsrelaterad fråga hindrade den fria rörligheten. Men då politikerna inte kunde lagstifta tog en annan institution kommandot över integrationsprocessen. EU-domstolen kom under början av 2000-talet med vägledande domar som förkunnade den fria rörlighetens överordnade status och inkluderade sjukvården i begreppet tjänsteutövning. Denna överstatliga integrationsprocess följer den neofunktionalistiska förklaringsmodellen med tonvikt på institutionernas makt. Men en integrationsprocess enbart genom prejudicerande domar var inte önskvärd. Den negativa integrationen som EU-domstolen står för genom att den med sina prejudikat undanröjer och ogiltigförklarar medlemsstaternas normer hade blivit den dominerande integrationskraften medan den positiva integrationen som Kommissionen och Europeiska rådet står för med hjälp av gemensamma beslut och lagstiftning hade kommit på efterkälken.

⁷⁵Lissabonstrategin, ordförandeskapets slutsatser från Europeiska rådets möte i Lissabon den 23–24 mars 2000

Medlemsstaternas ovilja att lämna ifrån sig lagstiftningsmakten till EU på detta område kan förklaras med vad den liberala intergovernmentalismen kallar för high-politics. Det vill säga att välfärdspolitiken präglas av staternas kulturella olikheter och starka traditioner. Det fanns således en stark ovilja att gå från ett statligt suveränt bestämmande till ett överstatligt beslutsfattande. För att finna en utväg ut ur fördragens begränsningar fann man lösningen i den öppna samordningsmetoden som öppnar möjligheten för EU att frångå bindande juridiska regler och istället samordna politiken genom politiska påtryckningar. Fokus förskjuts från juridiska påtryckningar till politiska påtryckningar och från juridisk samordning till politisk samordning. En kommitté leder ett gemensamt framtagande av nationella handlingsplaner och som leder till yttranden till Kommissionen som upprättar gemensamma riktlinjer och rekommendationer som antas av rådet och som därefterska styra men ej direkt tvinga länderna i samma riktning. Handlingsplanerna syftar till att orientera medlemsländernas politik i samma riktning och mot samma mål. EU-institutionerna blir en koordinerande aktör i utformningen av den gemensamma politiken. De slutgiltiga avgörande besluten ligger dock kvar på nationell nivå.⁷⁶

Den första samordningskommitténs uppdrag var att samordna medlemsländernas sysselsättningspolitik men under 2000-talet har den genom en process som beskrivs som driven av spill-over effekter kommit att användas för att samordna exempelvis medlemsländernas pensionssystem. Den kom dock aldrig att skrivas in i Lissabonfördraget då det inte gick att finna enighet mellan förespråkare för ökade befogenheter för EU och de som ville bevaka medlemsländernas rättigheter. Men dess rättsliga grund går att finnas. I bland annat artiklarna 149, 153, 156 och 168 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt skrivs det att riktlinjer ska fastställas som medlemsländerna *ska* beakta i sin nationella politik.⁷⁷

Den öppna samordningsmetodens uppkomst kan förklaras med hjälp av både neofunktionalismen och den liberala intergovernmentalismen. Framtagandet av Lissabonstrategin anses av den liberala intergovernmentalismen kommit till genom initiativ från de olika medlemsländer som innehavt ordförandeskapet i Europeiska rådet. Neofunktionalismen har dock hävdade att det är Kommissionen som är den ledande normsättaren för hur den öppna samordningsmetoden de facto kommit att utformas. Man

⁷⁶Larsson, (2008), s. 11.

⁷⁷Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om den öppna samordningsmetoden och den sociala klausulen i Europa 2020-strategin (2011/C 44/04).

förklarar metodens praktiska utseende med hjälp av teorin om både funktionella och politiska spill-over effekter från EMU-samarbetet där riktlinjer och handlingsplaner varit viktiga för ett fungerande samarbete.⁷⁸

6.1.2 Den öppna samordningsmetoden – den mellanstatliga vägen till ökad integration

Att EU nu allt mer ämnar använda sig av denna typ av icke-juridiskt bindande dokument kan till viss del liknas vid så kallad soft law eller mjuk lagstiftning då båda metoderna resulterar i rekommendationer, utvärdering och övervakning av medlemsländernas efterlevnad. Men den öppna samordningsmetoden har vissa egenheter som gör att den åtskiljer sig från den klassiska mjuka lagstiftningen. En närmare titt på den öppna samordningsmetoden visar att den har tydliga neofunktionalistiska inslag.⁷⁹

- Den är en mellanstatlig process med Kommissionen som ledande aktör med ett nätverk av expertkommittéer under sig. EG-domstolen är helt utelämnad.
- Den öppna samordningsmetoden beskrivs även som en metod som i sig genererar spill-over effekter då den inte bara omfattar ett område utan kan ta sig an flera områden samtidigt.
- Ett tredje neofunktionalistiskt inslag är de många olika aktörer som deltar i processen. Representanter från både den privata marknaden och den offentliga sektorn ges chans att påverka.
- Processen lämnar i princip helt ute Europaparlamentet, enbart vid framtagningen av riktlinjer finns möjlighet att konsultera parlamentet. Som det enda folkvalda EU-organet saknar även EU-medborgarna möjlighet att påverka och ställa till ansvar.
- Även de nationella parlamenten lämnas ute.
- Slutligen understryks att metoden går ut på att finna konsensus istället för att ha förhandlingar där gruppträck och påtryckningar avgör.

Gränsen mellan juridik och politik inom EU blir allt mer svår att urskilja vilket har medfört kritik. Men den kanske främsta kritiken som riktats mot den öppna samordningsmetoden handlar istället om demokratiska frågor. I den normala lagstiftningshierarkin finns en kontrollerande makt där frågor demokratiskt ansvarsutkrävande kan ställas. I EU fyller Europaparlamentet kontrollfunktionen. Mjuk normgivning har neofunktionalistiska inslag då

⁷⁸ Larsson, (2008), s. 14

⁷⁹ Larsson, (2008), s. 32.

beslutsprocessen ofta är informell och leds av tjänstemän, experter och sakkunniga som inte är valda i enlighet med representativ demokrati utan som verkar genom olika nätverk. Medlemsstaten som aktör står således inte i centrum för processen och Europaparlamentet har inte full insyn i normgivningen⁸⁰.

Användandet av den öppna samordningsmetoden motiveras med att den är ett smidigt sätt att lösa upp politiska knutar och låsningar som ibland kan uppkomma vid de formellt omständiga beslutsprocesserna där många olika röster vill och måste få komma till tals (det är ju en av grundpelarna för den demokratiska modellen). Det är visserligen sant att beslutsprocesserna inom EU kan fördröjas till följd av oenighet och byråkrati och att då använda mjuk normgivning för att öka effektiviteten kan ibland vara motiverat. Problemet är dock att man inte enbart kringgår låsningar men även beslutsprocessen så som den är bestämd i fördraget.⁸¹ Det är en fin linje mellan en lagstiftningsprocess med en demokratisk legitimitet och att veta när man kan ta ett avsteg från den för att kunna anpassa sig till behovet av en snabb och effektiv reglering till följd av oförutsedda händelser, snabb utveckling eller besvärliga politiska situationer.⁸²

6.2 EU-domstolen

6.2.1 EU-domstolen som integrationskraft

Som tidigare nämnts beskrivs EU ofta som ett av historiens mest komplicerade politiska experiment. Detta på grund av dess intressanta struktur där starka stater frivilligt delegerat sina befogenheter till överstatliga institutioner. Följaktligen är EU inte betraktat som en traditionell internationell organisation inom den klassiska ramen för internationell rätt. De rättsprinciper och mekanismer som utformades av de primära fördragen och gemenskapsinstitutionerna spelade en betydande roll under utformningen av denna nya politiska och rättsliga struktur. Denna rättsliga figur är fortfarande i sin utvecklingsfas och den Europeiska unionens domstol varit en viktig faktor under konstitutionaliseringen av EU. EU-domstolens rättspraxis skapade en utveckling av konstitutionella principer inom EU-rätten som inte förekom i den ursprungliga fördragen. EU-domstolen lyckades ge gemenskapsrätten både ”direkt effekt” och överordnad konstitutionella regleringar i medlemsstaterna. Som ett resultat av detta kan medlemsstaterna nu blunda för de nationella rättsregler som strider mot

⁸⁰Mörth, (2004), s. 100.

⁸¹Mörth, (2004), s. 101.

⁸²Mörth, (2004), s. 104.

gemenskapsrätten och alla EU-medborgare kan utkräva sin rätt på grundval av fördragen. Således har EU-medborgarna själva kommit att bli de mest aktiva tillsynsansvariga av EU-rättens efterlevnad.

EU-domstolens ställning i integrationsprocessen debatteras flitigt. Neofunktionalismen ser den som integrationsprocessens motor medan den liberala intergovernmentalismen ser den som medlemsstaternas lydige tjänare.

6.2.1.1 Neofunktionalismens syn på EU-domstolen

Neofunktionalismen definierar en process där politiska aktörer vid olika nationella institutioner skiftar sin lojalitet, sina förväntningar och sina politiska aktiviteter mot ett nytt och större centra, vars institutioner innehar eller kräver jurisdiktion över de redan existerande nationella staterna.⁸³ Den juridiska integrationen har två huvudsakliga dimensioner.⁸⁴

- Den första är dess formella genomslag, där överstatliga juridiska handlingar utvecklas från fördragsrätt till sekundär gemenskapsrätt och blir överordnad nationell rätt i medlemsstaterna så att enskilda kan hänvisa direkt till gemenskapsrätten i nationella domstolar.
- Den andra är dess materiella genomslag, där gemenskapsrättsliga regler expanderar från ett begränsad ekonomisk område till olika områden såsom socialrätt, utbildning, sjukvård och säkerhet. Aktörer i denna spill-over process är både överstatliga och subnationella aktörer som går efter deras egna intressen. De utmärkande dragen i denna process innefattar en utvidgning av tillämpningsområdet för rättsliga beslut, en gradvis skiftning i förväntningarna hos både statliga institutioner och privata aktörer som deltar i rättssystemet, och det strategiska underordnandet av enskilda intressen för att främja kollektiva intressen på lång sikt.

Neofunktionalismen antar att EU-domstolen har en autonomisom härrör från uppdelningen mellan juridik och politik. EU-domstolen anses även ha en inneboende legitimitet som en stark rättslig aktör så att den kan använda sin makt för att triumfera över medlemsstaterna.⁸⁵

6.2.1.2 Den liberala intergovernmentalismens syn på EU-domstolen

⁸³ Haas, (1968), s. 47.

⁸⁴ Burley, Mattli, (1993), s. 52.

⁸⁵ Burley, Mattli, (1993), s. 55.

Enligt intergovernmentalismens syn har EU-domstolen inte någon autonomi att bestämma något som för medlemsländerna ter sig ofördelaktigt då medlemsländerna har kontroll över domstolen. Därför kan EU-domstolen inte besluta emot starka staters intressen. En ständig debatt mellan neofunktionalister och intergovernmentalister rör vad som händer om överstatliga institutioner inträder i egna roller vilka går utöver medlemsstaternas intentioner. Här antar intergovernmentalismen att överstatliga institutioner inte har någon autonomi och att de inte har någon makt att påverka den europeiska integrationsprocessen. Överstatliga institutioner är instrument vilkas aktioner beror på mellanstatliga förhandlingar. EU-domstolen är således en lojal underlydnad som enbart handlar utefter de fördragsregler som skapats av medlemsstaterna. Den juridiska tolkning som EU-domstolen sysslar med är således inget mer än en översättning av regleringarna till faktiskt språk men som saknar politiskt innehåll och politiska konsekvenser.⁸⁶

En annan syn på EU-domstolens kommer från Schmitter som hävdar att domstolens påverkan innebär direkt negativ integration som innebär att medlemsländernas politik underordnas målsättningen om den inre marknadens genomförande. Schmitter håller dock inte med om att EU-domstolens tolkningar och utveckling av gemenskapsrätten kan inkorporeras i en neofunktionalistisk metod/synsätt. EU-domstolens pro- integrativa domslut baserade på vaga paragrafer i fördragen och deras effekt för att försvara gemenskapsrättens överstatlighet och företräde framför nationell rätt utgörs av en annan form av mellanstatligt samarbete än vad neofunktionalismen avser det vill säga den som utgörs av en gemensam rättslig doktrin eller prejudikat och en respekt för principen om rättssäkerhet som sträcker sig över Europas gränser in till det innersta av medlemsstaterna.⁸⁷

6.2.2 Relationen mellan EU-domstolen och medlemsstaterna

När medlemsstaterna skapade EU-domstolen var intentionerna att skapa en domstol som inte förringade nationell suveränitet. Emellertid förändrade EU-domstolen det europeiska rättssystemet och hindrade medlemsstaterna från att utöva något som helst inflytande. Domstolen förändrade systemet med förhandsavgöranden, som tillåter enskilda att åberopa EU-rätt i nationella domstolar till en mekanism som tillåter enskilda att föra talan

⁸⁶ Burley, Mattli, (1993), s. 60.

⁸⁷ Schmitter, (2004), s. 18.

motnationell rätt i nationella domstolar. EU-domstolen hade från början tre relativt begränsade uppgifter.⁸⁸

- Försäkra att kommissionen och rådet inte överträdde sina befogenheter.
- Fylla i luckor och otydligheter i EU-rätten genom tvistelösning.
- Besluta om sanktioner för anklagelser om bristande efterlevnad väckta av kommissionen.

Ingen av dessa uppgifter syftar till att öka antalet enskilda som för talan mot nationell rätt i nationella domstolar eller till att stärka EU-rätten gentemot nationella regeringar. Syftet med dess etablering var att se till att övriga institutioner följde sina befogenheter. Men EU-domstolens mandat förändrades till att ge enskilda möjligheten att föra talan mot EU-rättsakter direkt vid domstolen och systemet med förhandsavgöranden som möjliggör enskilda att föra talan mot EU-rätt vid nationella domstolar. Ingen av dessa tre uppgifter nämner heller att EU-rätten är överordnad den nationella rätten så det innebar från början inte rätten för enskilda medborgare att kontrollera medlemsstaternas efterlevnad av EU-rätten genom att väcka åtal i nationella domstolar eller att nationella domstolar har makten att genomdriva EU-rätten istället för den nationella rätten. Dessa delar av EU-domstolens jurisdiktion var inte en del av Romfördraget utan skapades snarare av EU-domstolen själv. Doktrinen om direkt effett innebär att EU-rätten har skapat lagstadgade rättigheter för enskilda. De ger enskilda rätt att åberopa EU-rätt direkt vid de nationella domstolarna och föra talan mot nationella lagar. Som en konsekvens av doktrinen om EU-rättens företräde har nationella domstolar ett ansvar att kontrollera att EU-rätten tillämpas framför oförenlig nationell rätt. Nu kan alltså EU-medborgare utkräva de rättigheter EU-rätten skapat detta gör i sin tur att medlemsländerna hindras från att ignorera EU-beslut de inte sympatiserar med. EU-domstolens utveckling av sin egen domstolspraxis innebar en markant förlust för medlemsstaternas suveränitet, något som de troligen inte frivilligt gett med sig. En av anledningarna till att EU-domstolen kunde utvecklas till denna självständiga institution är det långa tidsperspektiv som domarna i domstolen tillåts ha. De är inte beroende av väljares röster utan kan operera fritt och med en långsiktig plan. Intergovernmentalismen har beskrivit EU-domstolen och dess relation till medlemsstaterna som om domstolen är ombud och medlemsstaterna är huvudmän. Denna

⁸⁸Dony, (2008), s. 25.

teori ifrågasätts dock av neofunktionalismen då EU-domstolen har befogenhet att kontrollera medlemsstaternas efterlevnad av EU-rätten och att sanktionera dem om så inte är fallet.⁸⁹

Lissabonfördraget innebar för EU-domstolens del inte någon minskning av dess utrymme för skönmåsig bedömning. Domstolens behörighet utvidgades till att även röra frågor som berör vad som ligger under det som tidigare benämndes den tredje pelaren. Medlemsstaterna deklarerade även att man nu godtog EU-rättens suveränitet över nationell rätt⁹⁰.

Ytterligare en betydande konsekvens av Lissabonfördraget som kommer få konsekvenser för EU-domstolens roll i den europeiska integrationsprocessen är ikraftträdandet av stadgan om grundläggande rättigheter. Detta innebär att det nu finns en fast konsoliderad text att utgå ifrån. Domstolen kommer nu även bli en del av den domstolstriangel som utgörs av EU-domstolen, nationella domstolar och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna. EU-domstolen kommer således tvingas vara med noggrann när det kommer till att kontrollera medlemsstaternas och EU-institutionernas efterlevnad av dessa rättigheter. Anslutningen till Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter gör även att Europadomstolen i Strasbourg kommer kunna utöva en direkt övervakning av EU-domstolens rättspraxis och EU-lagstiftningen. Denna dubbla press från både nationella domstolar och Europadomstolen kommer göra att EU-domstolen kommer få en än tyngre position och makt och vilja tränga djupare in i lagstiftningsarbetet.⁹¹

6.3 Utrikespolitiken

Teorin om *Two-level games* har använts för att förklara EU:s handlande på den utrikespolitiska scenen. Sophie Meunier har ställt sig frågan hur det kommer att trots att EU talar med en röst inom handelsfrågor, ändå har problem med att vinna internationella handelspolitiska förhandlingar.⁹² Genom att använda Putnams förklaringsteori utgår hon från frågan hur de interna EU-regleringarna påverkar resultatet hos de externa förhandlingarna. Hur kan EU översätta varje medlemsstat specifika intresse till en enda röst? Meunier utgår från två variabler: Graden av kompetens hos den av EU utsedde förhandlaren och utgångspunkten för förhandlingarna. Ursprunget till den enhetliga rösten vid internationella förhandlingar

⁸⁹Stone, Sweet, (2010), s.25f.

⁹⁰Declaration 17 – “Concerning primacy.” Declarations Annexed to the Final Act of Intergovernmental Conference which Adopted the Treaty of Lisbon, Signed 13 December 2007, <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0335:0359:EN:PDF>

⁹¹Stone, Sweet, (2010), s. 40.

⁹²Saurugger, (2010), s. 113.

kommer sig således av en delegation från två nivåer inom EU. En formell från den enskilda medlemsstaten till unionen och en andra från det Rådet till Kommissionen inom ramen för de dagliga förhandlingarna. Två möjliga resultatscenarion finns enligt Meunier. Om regeln om kvalificerad majoritet reglerar förhandlingarna och en fullständig kompetensöverföring sker från Rådet till Kommissionen leder detta till ett mer gynnsamt resultat för EU:s motparter. Om däremot förhandlingsfrågan medför en enhällig omröstning får förhandlaren mer makt att motstå krav från motparterna. Emellertid, i det sista scenariot, representerar EU:s gemensamma ståndpunktenbart den minsta gemensamma nämnaren.⁹³

6.4 Utvecklingen av Eurozonen

6.4.1 Historisk utveckling

Enligt neofunktionalismen leds den europeiska integrationsprocessen till stor del av de överstatliga institutionerna. Därför är det inte förvånande att det var Kommissionen som redan 1962 utfärdade en promemoria som meddelade att Kommissionen önskade att Europa rörde sig mot en verklig monetär union. Emellertid var det just denna typ av idealism som eldade på den ökade nationalismen som kännetecknades av ”den tomma stolens kris” som till stor del förklarade den neofunktionalistiska teorin. 1979 sjösattes det Europeiska Monetära Systemet då Europeiska ledare kom överens om att skapa en valuta kedja genom att knyta samman medlemsstaternas valutor.⁹⁴ De inledande framstegen med EMS gav kraft åt förverkligandet av den gemensamma europeiska inre marknaden som beslutades om 1986 i och med undertecknandet av den europeiska enhetsakten. Men snart dök tvivel upp huruvida EMS skulle kunna möta de utmaningar som ytterligare integration innebar. En stat ansågs inte kunna ha monetär autonomi, fritt flöde av kapital och fast växelkurs på en och samma gång. En av dessa skulle behöva offras för fortsatt integration.⁹⁵ Med andra ord, funktionell spill-over mot ytterligare integration behövdes för att fullborda enhetsaktens mål. Projektet lanserades i 1989 års Delors rapport som föreslog en Europeisk Monetär Union i vilken växelkurserna skulle vara låsta, det skulle finnas en Europeisk Centralbank, gemensam monetär politik och bindande regler för budgetpolitiken.⁹⁶ I Maastrichtfördraget antog Rådet som mål att en gemensam valuta – Euro - skulle införas senast 1999. Trots ekonomiska kriser under 1990-talet bestod viljan att förverkliga EMU-projektet. Detta kan ses som en illustration

⁹³Saurugger, (2010), s. 114.

⁹⁴Lequesne, (2010), s. 11.

⁹⁵Lequesne, (2010), s. 12.

⁹⁶Tranholm-Mikkelsen, s. 12.

av att spill-over effekter oftare uppstår då det redan finns en viss grad av integration. Dessutom har Kommissionen lyckats vinna mark i den institutionella maktbalansen. Den utökade makten har erhållits genom att kommissionen knyta nya förslag till Rådets åtaganden om den inre marknadens målsättningar. Kommissionen säger till rådet att om de verkligen vill ha den inre marknaden så borde den anta de förslag som kommissionen lägger fram. Kommissionen kan här sägas själva verka för sin egen spill-over och integrering i EU då man pushade för eurosamarbetet.⁹⁷ Samtidigt syntes ännu en ökning av nationalistiska tendenser då Margaret Thatcher motsatte sig EMU. Men det brittiska finansdepartementet och the Bank of England så tvärtemot fördelar i EMU-samarbetet och det resulterade i Thatchers avgång och Storbritanniens inträde i EMU 1990. Detta faktum kan ses som politiska spill-over skeenden där den nationella eliten flyttar sin lojalitet till unionen. Icke desto mindre har Storbritannien liksom Danmark valt att fortsätta stå utanför eurozonen. I Danmarks fall blir det tydligt att enbart det faktum att den nationella eliten skiftar sin lojalitet från nationen till gemenskapsnivån inte räcker till om allmänheten inte håller med.

Den kanske mest anmärkningsvärda neofunktionalistiska händelsen i utvecklingen av eurozonen är det avtal som gjordes med Tyskland i början av 1990-talet. Frankrikes president François Mitterrand och Tysklands förbundskansler Helmut Kohl tog chansen att uppnå sina mål. Mitterrand gick med på Kohls önskan om en tysk återförening, men i utbyte var Tyskland tvingat att binda sin starka tyska ekonomi till en europeisk valuta, något som fransmännen såg som en garanti för fred. Samtidigt försäkrade sig Kohl om att den Europeiska Centralbanken inrättades enligt samma modell som den tyska Bundesbank. ECB har varit en mycket viktig aktör i den europeiska integrationsprocessen och i utvecklandet av eurozonen. Den är en av EU:s mest överstatliga institutioner och likt EU-domstolen är den mycket självständig och således inte föremål för någon tillsyn från medlemsstaterna.⁹⁸

6.4.2 De senare årens utveckling

ECB har den senaste tiden varit föremål för en rad omstridda beslut. Banken är i grund och botten bunden av en no bail-out klausul vilket betyder att den inte kan hjälpa en medlemsstat i ekonomisk kris. Detta var meningen att verka som en garanti för den oberoende stabilitet som ECB skulle upprätthålla. Inte desto mindre tvingades banken i maj att köpa upp delar av statsskulderna hos medlemsstater som Grekland, Spanien, Irland och Portugal vilka befann sig

⁹⁷Tranholm-Mikkelsen, (2010), s. 15.

⁹⁸ Lequesne, (2010), s. 14.

i ekonomisk kris. Något som utlöste stora protester, inte minst i Tyskland. Detta agerande från ECB synes visa på att ECB omtolkar sina maktbefogenheter, något som varnats för av forskare som menar på att överstatliga institutioner tenderar över tid att utveckla mer och mer självständighet, få ett eget liv och rymma från medlemsstaternas kontroll.⁹⁹ Kommissionen har även tagit till vara på krissituationen genom att begära mer makt. Exempelvis föreslog man att det skulle instiftas ett Europeiskt halvår vilket skulle innebära ett krav på medlemsstaterna att presentera deras budgetar för kommissionen sex månader före presentationen inför de nationella parlamenten.

Även utvidgningen av antal medlemsstater i eurozonen har tydliga inslag av neofunktionalism. Schmitter argumenterar för att en lyckad geografiskt integrerad union oundvikligen kommer utvidgas då grannländer sannolikt kommer att trycka på för att få tillträde för att undvika de negativa konsekvenserna av en regional diskriminering. Med andra ord, när två länder samarbetar och genomför stora transaktioner och utbyten och en av dem börjar använda sig av euron skulle det vara fördelaktigt om även den andra parten inträdde i eurozonen. Å andra sidan kan denna process medföra en risk att länder ansöker om medlemskap inte för att de delar de politiska målen men av rädsla för att bli utelämnade, något man kan ana vara fallet med Islands medlemsansökan.¹⁰⁰

Det finns alltså tydliga tecken på att uppkomsten av eurozonen är en konsekvens av EU:s önskan om en fri inre marknad, den blev ett sätt att hantera den ökade press på ett ökat samarbete som integrationen mot en gemensam marknad innebar. Samtidigt har eurozonen gett upphov till en överstatlig institution, den Europeiska Centralbanken och den har låtit kommissionen öka sina maktbefogenheter. I utvecklandet av eurozonen kan man finna element som illustrerar den tidiga neofunktionalismen såsom teorin om spill-over effekter genom övergången från EMS till EMU. Men man kan även finna spår av den mer samtida versionen av neofunktionalismen då länder som Danmark och Storbritannien endast delvis är med i samarbetet som en konsekvens av det Schmitter kallar för multi-level governance.

6.4.3 Den framtida utvecklingen av eurozonen

Den ekonomiska kris vi idag ser hos flera av eurozonens länder med överskuldsättning är ett problem vars orsak inte enbart går att förklara med enskilda länders oansvariga

⁹⁹ Lequesne, (2010), s. 17.

¹⁰⁰ Lequesne, (2010), s. 18.

beteende.¹⁰¹ Men två faktorer brukar lyftas fram som förklaring till den misslyckade utvecklingen.¹⁰²

– *Institutionella orsaker*

Sanktioner inom ramen för stabilitets- och tillväxtpakten är ett ansvar för Kommissionen, men de ska även godkännas av Ministerrådet inom vilket varje land vill hålla sitt eget land om ryggen. Men att överlåta övervakningsbefogenheter åt just dessa aktörer som själva ska underkasta sig pakten är inte tillfredsställande. Medlemsländerna är också delvis en kontrollerande faktor. Regeringarna frestas att inte straffa varandra, som blev fallet med Frankrike och Tyskland. De politiska interna spelen och trögheten hos medlemsländernas regeringar har tagit överhanden.

– *Orsaker relaterade till stabilitets- och tillväxtpakten*

Är man efterklok kan man konstatera att pakten borde innehållit vissa variabler möjliga att övervaka och kontrollera som exempelvis kreditförändringar, utlandsskulder, handelsbalansen och skuldkvoter. Karakteristiskt för skuldtynnga länder i kris är att deras tillväxtmodell bygger på en stor användning av krediter till hushåll och företag, användandet av utländska finansiärer och en ökning av fastighetspriserna som beror på spekulationer. Denna ekonomiska modell har visat sig skapa en bräcklig rikedom.

Till en stor del beror eurokrisen således på eurosamarbetets konstruktion. En låg ränta har stimulerat ekonomin, den gemensamma valutan har dock omöjliggjort någon individuell reglering och dämpning av inflationen hos medlemsstaterna. De senaste årens händelser där flera av EU:s medlemsstater hamnat i allvarliga ekonomiska problem med stora underskott har tvingat ECB till nya nödlån och avsteg från den ursprungliga no bail-out principen som visserligen lindrat men ändå inte botat de skuldtynnga länderna. EU står nu inför ett vägskäl där euron kan komma att utvecklas i olika riktningar. Vilken riktning man anser att eurosamarbetet kommer att ta beror på vilken förklaringsmodell man baserar sin argumentation.

6.4.3.1 Mot ett ökat samarbete och en ökad samordning

¹⁰¹ Exempelvis har Grekland bevisligen fuskat med sina siffror och visat sig vara betydligt mer skuldsatta än man redovisat. "Grekiskt fusk blir domstolsfråga" Dagens Nyheter, 3 februari 2010, (www.dn.se).

¹⁰² Lecomte, (2010), s. 44.

Neofunktionalismen talar om en mjuk integrationsprocess där medlemsstaternas politik samordnas och koordineras. Någon formell överföring sker alltså inte. Medlemsstaterna kommer fortfarande behålla den åtminstone formellt definitiva makten över frågor såsom skatt- och budgetpolitik. Denna utveckling passar väl in i trend som beskrivits ovan med det ökande användandet av den öppna samordningsmetoden. Drivkraften bakom en ökad samordning av finanspolitiken ligger i de obalanser som skapats på grund av de olika ekonomiska grundförutsättningar som fanns hos varje land vid bildandet av eurozonen. Den stabilitets- och tillväxtpakt som varje land vid inträdet i eurosamarbetet åtog sig att följa ställde visserligen krav på vissa maximinivåer för budgetunderskott och statsskulder. Det skulle dock visa sig att budgetdisciplinen hos vissa medlemsstater inte var tillräcklig. Och genom att några straffåtgärder och sanktioner inte verkställdes vid faktiska brott mot de förpliktelser man åtagit sig att följa fick paktens inte någon fullständig verkan.¹⁰³ Genom att ta beslut som syftar till att skapa mål för medlemsstaterna och öka övervakningen av ländernas budgetprocesser hoppas man på en ökad samordning och harmonisering som ska lösa krisen.¹⁰⁴

Enligt neofunktionalismen har den finansiella krisen skapat ett behov av ökat samarbete. Att det blir ökad samordning istället för mer formell maktcentralisering kan bero på att krisen ännu inte är tillräckligt allvarlig för att en centralisering ska ses som nödvändig. I detta ligger att det hos europeiska beslutsfattare i grunden finns en rädsla och skepsis mot att helt ge upp sin makt över den finansiella politiken. Spill-over effekterna resulterar alltså i en fördjupad integration men dock inte till den grad att medlemsstaterna känner att den förlorar sin makt till det överstatliga EU.¹⁰⁵

EU-kommissionen som historiskt är den drivande aktören mot en ökad överstatlighet känner att motståndet mot en ren ekonomisk och finansiell union för tillfället är för stort men fortsätter att verka för en ökad integration genom att lägga fram förslag inom processen för den öppna samordningsmetoden. Neofunktionalismen talar om att integrationen sker etappvis och kanske är eurosamarbetet ett bra exempel på att etapperna ibland kan vara mycket små men att de i slutändan ändå kan komma att leda till en total integration.

6.4.3.2 Mot ett fördjupat samarbete och en finanspolitisk union

¹⁰³ Lecomte, (2010), s. 42-43.

¹⁰⁴ Lecomte, (2010), s. 45.

¹⁰⁵ Lecomte, (2010), s. 40.

För närvarande står EU inför en vägkorsning där ena vägen leder mot ett fördjupat samarbete som även inkluderar fiskala frågor och där den andra vägen leder till en upplösning av hela eurosamarbetet. Vissa ser klara tecken på att euroländerna drivs mot en så kallad finanspolitisk union. En utveckling mot mer överstatlighet där de centrala beslutsfattarna får mer och mer att säga till om vad gäller skatter och centrala utgifter. De senare besluten som fattats angående nya räddningspaket till Grekland med en ny roll för Stabiliseringsfonden innehåller inslag som medför en förstärkt överstatlighet då fonden kommer få utökade möjligheter att gripa in tidigare då problem upptäcks hos ett medlemsland. Som villkor för denna övervakning blir det ökad insyn i de nationella budgetprocesserna. Enligt den neofunktionalistiska förklaringsmodellen är denna ökade överstatlighet resultatet av en spill-over effekt som skapats av en plötslig omvälvande händelse och som således tvingar fram en integrationsprocess. Krissituationer ger ofta upphov till förändringsvilja hos alla parter vilket gör att kommissionen får ett ökat mandat för att driva på en fördjupad integrationsprocess. Reformerna och förslag som tidigare mött stort motstånd blir som ett resultat av den funktionella spill-over som den allvarliga krissituationen skapat ter sig inte längre lika drastiska utan tvärtom nödvändiga. Neofunktionalismen talar, som tidigare nämnts, om att integrationen sker stegvis. Krisen ger även upphov till politisk spill-over. Då krisen beskrivs som ett EU-relaterat problem riktas all fokus mot vad EU kan göra för att lösa den. Man kan beskriva det som att krisen tillslut kommer att komma fram till ett vägskäl där kostnaderna för att inte reformera överstiger de politiska kostnader som stora reformer kan komma att innebära. I detta arbete kommer EU:s institutioner att vara pådrivande för att nå en så stor kompetensöverföring som möjligt från medlemsstaterna till överstatlig EU-nivå.¹⁰⁶

6.4.3.3 Mot en upplösning av eurosamarbetet

Ett annat scenario är att eurosamarbetet helt enkelt försvagas så mycket att det upplöses. Redan idag kan man tala om att det kommit att uppstå en obalans mellan medlemsstaterna där länder som Tyskland, Frankrike, Finland, Storbritannien blivit bidragsgivare till länder som Grekland, Portugal och Spanien vilka befinner sig i ekonomisk kris. Inom givarländerna har således röster höjts om att eurosamarbete enbart medför kostnader. De inhemska regeringarna har kritiserats av opinionen för att gå med på kostsamma räddningspaket vilket kan komma att innebära att nedskärningar måste göras i den egna ekonomin för att rädda ett annats lands ekonomi. De inhemska regeringarna har således varit under stor press och sett opinionsstödet

¹⁰⁶Lequesne, (2010), s. 23.

minska. Enligt den liberala intergovernmentalismen agerar stater på ett rationellt sätt utifrån sina egna nationella intressen. För att rädda sig själva tänker den liberala intergovernmentalismen sig då att regeringarna lyssnar till den eurokritiska opinionen och exempelvis kräver ett lands utträde ur eurosamarbetet eller alternativt agiterar för att helt upplösa samarbetet. Istället för den lojalitetsöverföring som neofunktionalismen beskriver ser den liberala intergovernmentalismen ett motsatt scenario där lojaliteten till den egna staten stannar kvar och förstärks.

6.4.3.4 Mot en uteslutning av Grekland

Ett sista möjligt scenario vore att Grekland som det mest krisdrabbade landet helt enkelt utesluts från samarbetet. De kvarvarande länderna skulle fortsätta med vissa förstärkta regleringar. Medlemsländerna skulle återfå det politiska förtroendet och man skulle kunna gå vidare i integrationsprocessen.

7. Efter decennier av integration - EU idag

Integrationsprocessen i EU har under historien kommit att utvecklas till en böljande kamp mellan två motpoler. Frågan om vem som ska få mest inflytande över EU och dess juridiska reglering och politiska styrning har stått mellan staterna och dess regeringar och de europeiska institutionerna.

7.1 EU mot en federation?

Då det vid bildandet av den Europeiska kol- och stålunionen inte fanns något uttalat mål för hur man ville att unionen skulle utveckla sig eller vilken form den skulle anta har detta gjort att EU:s integrationsprocess fortgått utan något direkt slutmål. Vilken riktning ämnar unionen ta?

I den svenska regeringens proposition *Ändringar i regeringsformen – samarbetet i EU m.m.* från 2001¹⁰⁷ sätts en gräns för hur långt samarbetet kan tillåtas gå utan att komma i konflikt med den svenska grundlagen.

”Regeringsformens bestämmelser om statsskickets grunder sätter en gräns för vilka ytterligare beslutsbefogenheter som utan grundlagsändring kan överlåtas till ett mellanfolkligt samarbete. Regeringsformen återspeglar och vilar nämligen på det

¹⁰⁷Prop 2001/02:72.

förhållandet att det egna landet är en suverän stat med ett demokratiskt statsskick. Detta klargörs redan i dess första kapitelns första paragrafs första mening där det stadgas att "All offentlig makt i Sverige utgår från folket". Denna princip om folksuveränitet sätter en gräns för utvecklingen av samarbetet i EU på så sätt att det skulle strida mot regeringsformens nuvarande bestämmelser om det svenska statsskickets grunder om EU t.ex. utvecklades till en federation där medlemsstaterna är delstater och där ett direktvalt EU-parlament har den avgörande lagstiftningsmakten. En sådan utveckling skulle alltså kräva omfattande grundlagsändringar.”¹⁰⁸

Att EU går till att bli en federation är alltså något som skulle strida mot dagens svenska grundlag och även mot principen om folksuveränitet.

7.1.1 Federalism – juridiskt och politiskt

Ett flertal olika definitioner står att finnas om vad en federation är men den europeiska uppfattningen är att en federalisering av EU innebär en centralisering av makt från medlemsstaterna till EU-institutionerna. Det vill säga ett EU som går mer åt den neofunktionalistiska modellen med ökad överstatlighet. En definition som känns relevant i fallet med den europeiska unionen beskriver federationen genom att utgå från ordet makt. I en federation delas makten upp i olika geografiska enheter med åtskilda fristående beslutsbefogenheter med uppgift att realisera politiska mål och lösa frågor på den mest lämpade nivån.¹⁰⁹ Samarbetet i EU skiljer sig från det traditionella mellanstatliga samarbetet genom att de rättsregler som skapas av EU-institutionerna har direkt verkan utan att vara föremål för någon ratifikation. Den rättsliga nationella bundenheten uppstår när förslaget har röstats igenom av medlemsstaternas representant. Likaså kan rättsreglerna åberopas direkt av medborgarna och vid en rättskonflikt mellan nationell och europeisk rätt får den nationella rätten ge vika för EU-rättens företrädare. EU-domstolen har under åren etablerat ett stort nätverk av rättspraxis och rättighetsskydd som har direkt inverkan på de nationella rättsordningarna. Det innebär alltså att de rättigheter som ska spegla de mest grundläggande värderingarna i samhället nu inte längre bestäms av medlemsstaterna utan av EU-domstolen.¹¹⁰

Bull menar att EU rättsligt sett uppfyller de kriterier som en federation ställer på en rättsordning men en central suveränitet och tar ett exempel där han jämför målet

¹⁰⁸ Prop 2001/02:72, s. 34.

¹⁰⁹ Bull, (2004), s. 187.

¹¹⁰ Bull, (2004), s. 189.

Francovich¹¹¹ från EU-domstolen med målet Alden v. Main från USA:s Högsta domstol¹¹². I Francovich-målet fastslog EU-domstolen att medlemsstaterna skulle ge enskilda möjlighet att rikta skadeståndsanspråk mot staten för brist i uppfyllandet av de EU-rättsliga plikterna. I USA:s Högsta domstol däremot ansåg man detta skulle kränka delstaternas suveränitet. Kravet på ett integrerat rättssystem är således högre i den Europeiska Unionen än i den amerikanska federationen.¹¹³

Även det politiska EU går mot en ökad federalism då utvecklingen går mot att allt fler områden övertas av EU:s institutioner och inlemmas i dess exklusiva kompetensområden och lämnar de nationella regeringarna utanför. Genom Lissabonfördraget har även utrikespolitiken blivit ett område där EU nu allt mer tar över som en representant för medlemsstaternas samlade åsikter. Men det är inte enbart formellt som makt överläts från medlemsstaterna till EU:s institutioner. Även områden som egentligen inte hör till EU:s kompetensområde berörs av beslut från de överstatliga institutionerna. Processen visar på neofunktionalistiska drag då områden utanför den formella kompetensen genom spill-over effekter påverkas och begränsar möjligheterna till att utöva och kontrollera EU-rättens rättigheter och skyldigheter. När den slutliga beslutsmakten flyttas från de nationella parlamenten till EU:s institutioner och när beslutsprocessen i EU går mot att allt fler beslut tas med majoritet gör detta att de nationella parlamenten till stor del förlorar möjlighet att påverka och utkräva politiskt ansvar. Således förlorar även medborgarna sin direkta möjlighet att påverka beslut och utkräva ansvar för antagna lagar. Majoritetsbeslut innebär ju att aktörer genom att deras förslag blir nedröstat kan bli bundna av ett beslut mot deras egentliga vilja. Detta gör att för att kunna påverka ett beslut i en bestämd riktning måste aktörer ge sig in i beslutsprocessen på ett betydligt tidigare stadium genom att utöva lobbying mot de som bereder ärenden och som i slutändan ska rösta. De enskilda aktörerna blir således viktigare och får en större makt att kunna påverka än stora församlingar som de nationella parlamenten.¹¹⁴

Man kan ju fråga sig hur det kommer sig att EU kommit så långt i sin integrationsprocess och att medlemsländerna följer den rättspraxis som EU-domstolen slår fast. Detta trots att det finns ett motstånd mot att EU utvecklas till en formell federation och trots att beslut om kompetensöverföring ofta föregås med långa förhandlingar och diskussioner.

¹¹¹Francovich, [1991], C-6/90.C-9/90.

¹¹² Alden v. Main [1999], 527 US 706.

¹¹³Bull, (2004), s. 189.

¹¹⁴ Bull, (2004), s. 190.

Neofunktionalismen talar om vikten av lojalitetsöverföring vid en integrationsprocess. Och det visar sig om man tittar på EU att nationella myndigheter och domstolar de facto följer unionsrätten trots att den står i motsats till den inhemska. Och utan denna lojalitet hade inte EU-domstolens för EU-samarbetet så fundamentala prejudikat om företräde, direkt effekt och skadeståndsskyldighet kunnat etablerats och accepterats som allmänna rättsprinciper trots att de inte är fördragsfästa. Lojaliteten har alltså överförts från det nationella till det överstatliga.¹¹⁵

Thomas Bull hävdar att den nationella folksuveräniteten som stadgas i den svenska regeringsformen inte längre är ett existerande faktum utan att EU i princip rent reellt är att betrakta som en federation och att riksdagens ställning har kommit att försvagas. Han stödjer sig på följande argumentation.¹¹⁶

- En stor del av lagstiftningen sker inte längre i riksdagen.
- Riksdagens möjligheter att utkräva ansvar av de politiker som innehar makten att lagstifta är små.
- De svenska grundlagarna som reglerar styrelseskicket ska ge vika vid en konflikt mellan dessa och unionsrätten.
- EU ställer i och med införandet av Euron numer krav på både finans- och penningpolitiken, något som indirekt påverka oss som nation trots att vi ännu står utanför denna del av unionssamarbetet.

8 . Analys

8.1 Kan någon teori till fullo förklara den europeiska integrationen?

Den europeiska integrationsprocessen är gåtfull för integrationsteoretiker. Detta beror på dess komplexitet och på att denna typ av integration aldrig förut ägt rum. Detta har resulterat i ett flertal olika integrationsteorier som samtliga försöker förklara den europeiska integrationen. Den huvudsakliga skillnaden mellan dessa är att man antingen ser EU som överstatligt eller som ett mellanstatligt samarbete.

¹¹⁵ Bull, (2004), s. 195.

¹¹⁶ Bull, (2004), s. 194.

Neofunktionalismen argumenterar för att den viktigaste mekanismen för integration är spill-over effekten vilken uppstår då integration inom ett område är en nödvändig följd av integration inom ett nära relaterat politikområde. Med detta synsätt kan man se den europeiska integrationen som en baklängesprocess då denna nödvändiga följd beror på en nödvändig förutsättning och dessa nödvändiga förutsättningar sedermera i sin tur blir till nödvändiga följder av något annat.

Spill-over effekter beskrivs i olika former varav två är de dominerande; funktionell och politisk. Funktionell spill-over baseras på ekonomi, och ekonomiska områden som är så pass beroende av varandra att det är omöjligt att isolera dem. När man förklara den europeiska integrationen kan man argumentera för att den funktionella spill-over effekten uppstod när integrationen av kol och stål under perioden för Kål- och Stålunionen krävde en integration av andra energiområden som i sin tur krävde en integration av den samlade ekonomin vilket i sin tur ledde till att Romfördraget undertecknades 1957.

Politisk spill-over uppstår då eliter i medlemsstater börjar mer och mer inrikta sig på hur den överstatliga nivån kan lösa deras inhemska problem. Då exempelvis Spanien får problem med sin ökande arbetslöshet vänder man sig till EU istället för att finna lösning på nationell nivå. Den allmänna uppfattningen blir då att överstatliga lösningar är bättre än motsvarande på nationell nivå och som ett resultat av detta så kommer den nationella eliten att rikta sin verksamhet och sin lojalitet mot det nya centrum vilket i sin tur leder till krav på ytterligare integration. Denna politiska spill-over kan belysas av det faktum att det signerades två fördrag i Rom 1957. Politisk spill-over ledde till att man även signerade Fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen (EURATOM).

Neofunktionalismen ger dock inte en fullständig förklaring över den europeiska integrationsprocessen. Det argumenteras för att den inte skiljer på så kallad low politics, det vill säga inhemska frågor, och high politics det vill säga säkerhets- och utrikespolitiska frågor och således inte förklarar varför medlemsstaterna valde att skapa en mellanstatlig pelare för gemensam utrikes- och säkerhetspolitik. Dessutom lyckas den inte förklara "den tomma stolens kris" som inträffade 1965 då Frankrikes president Charles de Gaulle protesterade mot majoritetsröstningssystemet i Rådet och de överstatliga konsekvenser detta gav upphov och kallade tillbaka alla franska representanter vid de beslutsfattande institutionerna i EU. Luxemburgkompromissen, som till sist löste krisen, skapade principen om nationell vetorätt om någon stat kände att ett förslag stred emot vitala nationella intressen. Denna händelse satte

tillfälligt stop för ytterligare utveckling av gemenskapens tillämpningsområden och hejdade integrationsprocessen.

Emellertid har det under senare tid visat sig att neofunktionalismen fortfarande kan användas till att förklara integrationsprocessen. Om man tar Stabilitets- och tillväxtpakten som exempel argumenteras det för att det är faktiskt omöjligt att överstatliga penningpolitiken och lämna skattesystemen oförändrade som om valutakurserna fortfarande existerade och var flytande. Stabilitets- och tillväxtpakten var ett resultat av funktionellt spill-over, eftersom föresättningarna för en valutaunion och antagandet av en gemensam valuta, Euron, kräver en överstatlig strategi för att hålla budgetunderskotten inom överenskomna ramar.

Mycket av den kritik som riktas mot neofunktionalismen kommer inte helt oväntat från den andra sidan av den teoretiska skalan, intergovernmentalismen. Denna teori hävdar att det är staterna som är de mest betydelsefulla aktörerna. Intergovernmentalismen försöker således förklara den europeiska integrationsprocessen som att det är en konvergens av staters nationella intressen. Denna teori grundar sig på Harvardprofessorn Stanley Hoffmans akademiska arbete men utvecklades av en av hans studenter Andrew Moravcsik under benämningen liberal intergovernmentalism.

Den liberala intergovernmentalismen har tre huvudantaganden.

- Första antagandet handlar om en stats rationella beteende där stater alltid kommer söka den mest lämpliga vägen för att uppnå sina mål. Det hävdas att detta är anledningen till att stater vänder sig till EU för att lösa inhemska problem då proeuropeiska statschefer med insikt om det ömsesidiga ekonomiska beroendet inser fördelarna och vinsterna med ett långsiktigt samarbete. Man blir således även beredd att dela sin suveränitet för att uppnå ett ändamålsenligt och effektivt samarbete. Viss likhet finns här med neofunktionalismens politiska spill-over effekter.
- Andra antagandet handlar om de pluralistiska synsätten på den europeiska politiken i samhället sammanförs av regeringen och dessa formar sedermera efter inhemska debatter och påtryckningar regeringens preferenser. Moravcsik exemplifierar detta beteende i sin analys om förhandlingarna kring den Europeiska Enhetsakten. Den brittiska regeringen under Thatcher insåg att Storbritannien hade en mycket konkurrenskraftig bank- och försäkringssektor och krävde en liberalisering av service sektorn i Europa i ett försök att öka sina konkurrensmöjligheter.

- Det tredje antagandet handlar om att utgången av förhandlingar mellan stater bestäms till största delen av deras relativa förhandlingsstyrka, vilket förklarar det faktum att stora stater dominerar. Moravcsik använder sig återigen av Enhetsakten som exempel där han pekar på den omständigheten att ingen av de mindre staterna varken initierade eller lade in sitt veto mot ett centralt förslag visar på dominansen hos de tre största medlemsstaterna.

Enligt den liberal intergovernmentalismens synsätt är den europeiska integrationen kontrollerad och styrd av medlemsstaterna och även om de överstatliga EU-institutionerna spelar en roll i processen så är detta endast ett medel för att stadfästa varandras åtaganden. De överstatliga institutionernas roll är försumbar i förhållande till processen som helhet. Mest makt har ministerrådet som den centrala punkten för beslut. Själva integrationsprocessen har inte heller varit en smidig och följsam övergång genom spill-over effekter som neofunktionalisterna hävdar utan har skett mer etappvis och varit beroende av mellanstatliga sammanträden och rådsmöten mellan medlemsländernas statschefer.

Det kanske starkaste argumentet för en liberal intergovernmentalistisk syn på den europeiska integrationsprocessen är det faktum att medlemsstaterna kan utträda ur unionen närhelst de önskar vilket skulle hejda integrationsprocessen.

Även Moravcsiks teori om den europeiska integrationen kritiserades hårt för att inte till fullo har förklarat processen. Huvudkritiken bestod utav att den liberal intergovernmentalismen fokuserar på en serie ögonblicksbilder med fokus på de stora besluten antagna på rådsnivå istället för att även titta på det dagliga beslutsförandet. Åsikten att regeringar enbart tar inhemska intressen till förhandlingsbordet är bristfällig eftersom den saknar en brist på förståelse för den slutna mellanstatliga politikens spel. Man förenklar även allt för mycket den politiska processen, då politik inte alltid är en rationell process. Även ideologi och tro kan spela en viktig roll som avgörande faktor.

Således ger varken neofunktionalismen eller den liberala intergovernmentalismen fullständiga förklaringsmodeller på den europeiska integrationsprocessen. Man kan jämföra de båda processerna som att neofunktionalismen förklarar de delar som gör att en elefant rör på sig medan den liberala intergovernmentalismen förklarar de delar som väljer dess riktning.

Finns det möjligtvis en tredje väg som bättre kan ge oss en nyckel? Jag delar den åsikten att medlemsstaterna ursprungligen skapade institutioner för att lösa gemensamma åtgärdsproblem. Alltefter som tiden går bidrar institutionerna till att stärka deras roll och struktur och möjliggör en verklig förändring. Tidens förlopp gör således att det uppstår ett glapp mellan hur medlemsstaterna vill att integrationsprocessen utvecklar sig och hur institutionerna på EU-nivå vill att den utvecklar sig. Vad berordådessaluckor på?

- EU:s institutioner kommer, med tanke på deras nya roll som politiska aktörer, att försöka utveckla sina egna intressen, vilka möjligtvis kan komma att skilja sig från medlemsstaternas som var de som skapade institutionerna. Exempelvis har EU-domstolen under hela EU:s framväxt sakta men säkert, genom sina domar, konstitutionaliserat integrationsprocessen enligt sin egen uppfattning. Detta har möjliggjorts på grund av den europeiska rättens företrädare framför nationell rätt.
- Politikerna i de olika medlemsländerna måste alla möta sina väljare i val. Som ett resultat av detta tenderar de att fokusera på kortsiktiga mål medan EU-institutionerna till följd av integrationen kommer behöva fokusera på långsiktiga mål. Jag finner rätt i citat av Staffan Nilsson, President för The European Economic and Social Committee utgående från en lämplig beskrivning av situationen. ”Long term institutional consequences are often the byproducts of actions taken for short term political reasons.”
- Frågor som ska beslutas om är ofta utav ett mycket stort och komplicerat omfång. Detta i kombination med en viss tidspress tvingar medlemsstaterna att överlåta frågorna till experter. Experterna arbetar därefter fram till de mellanstatliga beslutsmötena med att fylla ut de frågeramar som givits dem.
- Som en konsekvens av de senaste årens utvidgningar har de politiska koalitioner på europeisk nivå förändrats. Varje utvidgning med ett nytt medlemsland har inneburit en utvidgning och förändrad sammansättning av antalet ledamöter i kommissionen, rådet, parlamentet och domstolen för att dessa på så sätt ska spegla EU:s nya sammansättning. 2004 förändrades rådets sammansättning på ett betydande sätt då 10 nya länder anslöt sig till unionen. Den tidigare så dominerande fransk-tyska

koalitionen fick konkurrens då Storbritannien inledde samarbete med de nya medlemsländerna.

Men inte heller dessa punkter kan till fullo förklara den europeiska integrationsprocessen. Misslyckandet ligger i att de europeiska institutionerna inte placeras ovanför medlemsstaterna i beslutshierarkin. För trots allt så är nationella representanter närvarande vid viktiga stadier av integrationsprocessen. Medan institutionerna styr integrationsprocessen på daglig basis så gör förekomsten av mellanstatliga statsmöten att integrationskompassen snabbt kan peka i en ny riktning. Den europeiska integrationen är en komplex process med ett flertal integrationsteorier som på ett adekvat sätt lyckas förklara olika områden av integrationen. Att förklara en process är som att förklara en fullständig bild av ett pussel som pågår och således ännu inte är fullständigt. Man kan förklara de delar som redan är lagda det vill säga de skeenden som redan inträffat men när det kommer till att förklara de bitar som ännu inte lagts det vill säga framtiden då blir det genast mer osäkert och komplicerat.

8.2 Vilken väg? En starkare sammanslutning eller ett mellanstatligt samarbete?

Den europeiska unionen beskrevs av Jacques Delors som ett oidentifierat politiskt objekt och av José Manuel Barroso som det första icke-imperialistiska imperiet. De beskrivningar som givits EU är kreativa och varierande då någon överenskommelse om vilken faktiskt form som EU tillskrivas är svår att nå. Historiska val och skeenden har format och omformat storleken och dess funktion men fortfarande pågår ett sökande efter en väg med verkliga och inte enbart idealistiska förändringar som kan leda till en starkare sammanslutning. Man kan verkligen fråga sig hur EU har lyckats komma så långt i integrationsprocessen som det faktiskt har gjort. En union vars system är så betingat, vars gränser så rörliga, vars identitet är så diffus, vars styre är så komplicerat och vars demokrati är så fragmenterad. Syftet med skapandet av en union efter andra världskriget var delvis att förhindra framtida krig. Unionen utvecklades därefter utan att initialt ha något egentligt tydligt syfte eller några direkta institutionella mål. Vissa hoppades på en federation, andra fruktade slutet för nationalstaten och ytterligare några önskade en medelväg. Unionen bibehöll sitt otydliga syfte och på så sätt kunde integrationen fortskrida. Denna otydlighet som förr kanske höll igång integrationsprocessen kan idag dock verka kontraproduktiv. EU har gått framåt med stora kliv de senaste decennierna. Från Enhetsakten till EMU och östutvidgningen och en gemensam utrikespolitik och ett samarbete

inom polis- och säkerhetsfrågor. Dessa processer väcker självklart frågan vart EU är på väg. Tystnaden från Bryssel har gett indikationer om att inte ens EU själv vet svaret på frågan. Men som neofunktionalismen beskriver det så kan kriser förstärka viljan att utvecklas och integreras för att lösa konflikter och problem. Under den ekonomiska kris som utvecklats har EU lyckats enas om en rad mycket svåra beslut om lånepaket och skuldnedskrivningar, allt för att inte eurosamarbetet ska gå förlorat. Trots detta är framtiden för EU osäker. Och det är när det kommer till att försöka finna ett möjligt framtidsscenario man finner neofunktionalismens stora svaghet. Neofunktionalismen kan förklara det förflutna och peka ut generella tendenser i det mänskliga beteendet. Exempelvis kan EU:s ekonomiska integration förklaras utifrån neofunktionalismen som ett skolexempel på spill-over effektens verkan. Integration inom ett område, penningpolitiken, leder till en efterfrågad integration på ett närliggande område, finanspolitiken. Att ha en gemensam valuta leder oundvikligen till krav på en gemensam utgiftsram. Men vilket håll utvecklingen ska ta sig i framtiden är det nu upp till de europeiska ledarna att avgöra och där anses neofunktionalismen vara ett otillräckligt verktyg. Men kanske är det bara så att fel fråga ställs. Istället för att vilken väg EU ska ta för att komma ännu djupare in i samarbetet borde man kanske fråga hur man på bästa sätt ska kunna fortsätta forma ett diversifierat EU till ett unifierat. Det vill säga hur djup ska integrationen gå, alltså hur vida befogenheter bör EU ha och hur mycket ska medlemsstaterna överlåta från nationalstatsnivå till överstatlig nivå. Maktbalansen mellan mellanstatlighet, subsidiaritet och överstatlighet är alltså mer relevant att diskutera istället för huruvida EU ska benämnas federation eller union. Neofunktionalismen utgår ifrån att den europeiska integrationsprocessen kommer att fortgå såvida inte starka nationalistiska krafter får överhanden. Och att den har fortgått och kommer att fortgå i samma takt. Moravcsik är skeptisk till denna uppfattning och menar att EU sedan antagandet av Maastrichtfördraget inte genomgått någon större institutionell förändring eller någon markant utvidgning i det materiella tillämpningsområdet för beslutsfattandet enligt gemenskapsmetoden. Moravcsik anser att EU har nått upp till en integrationsplatå. EU må expandera geografiskt, reformeras institutionellt, fördjupa samarbetet, men allt kommer att göras inom de redan existerande ramar som den Europeiska konstitutionella strukturen utgör.

8.3 Mot en europeisk federation?

"What the is federalism? It's essence consists, I think, in this: that in a federal system, the functions of government are divided in such a way that the relationship between the legislature which has authority over the whole territory and those legislatures which have

authority over parts of the territory is not the relationship of superior to subordinates... but is the relationship of co-ordinate partners in the governmental process."

Men behövs verkligen ett Europa som integreras allt tätare för att slutligen utvecklas till ett federalt Europa? Liberala intergovernmentalister anser som sagt att det initiala syftet med en medlemsstats beslut att gå in i den europeiska gemenskapen är att maximera deras nationella intressen genom skapandet av överstatliga institutioner. Emellertid skapar denna typ av gemenskap en konflikt mellan det nationella intresset och det överstatliga intresset. Detta utlöser en debatt om syftet med den europeiska integrationen. Till vilken grad bör den europeiska integrationen överskugga den nationella suveräniteten i syfte att stärka var medlemsstats nationella intressen. Och till vilken grad bör överstatliga institutioner försöka hjälpa medlemsstaterna att nå deras nationella mål. Eller bör denna process enbart betraktas på nationell nivå eller på överstatlig nivå.

Men vart är EU på väg? Mot vilken juridisk skepnad ska integrationsprocessen föra EU. Kommer processen att leda till ett federalt Europa? Begreppet ett federalt Europa används av både motståndare till och förespråkare för ett mer integrerat Europa för att symbolisera en minskning av nationella regeringars inflytande. Som tidigare konstaterats kan neofunktionalismen inte till fullo förklara konflikten mellan nationella intressen och den överstatliga nivå som integrationsprocessen skapar. Med hänsyn till detta misslyckande med att förklara neofunktionalism och spill-over effekternas fulla verkan är det inte givet att EU:s framtid nödvändigtvis är en federation. Oavsett vilken framtida skepnad EU som en följd av integrationsprocessen kommer att anta behöver det inte nödvändigtvis innebära en försvagning av medlemsstaternas inflytande. Överstatliga institutioner såsom rådet, kommissionen och Europaparlamentet är inte enbart ombud för en någon slags federalism. Då de har en skyldighet att agera på EU:s vägnar utgör de ett verktyg för medlemsstaterna med vilket de kan genomdriva sina intressen. Därför innebär inte nödvändigtvis en djupare integration att medlemsstaternas inflytande minskar. En fördjupad integration med starkare institutioner kan således innebära att medlemsstaternas verktyg istället förstärks.

Europa befinner sig i ett problematiskt läge. Medlemsstaterna själva är för svaga för att lösa sina interna problem på egen hand. EU, som varit Europas gemensamma institution sedan 1950-talet är också för svagt för att lösa de stora gemensamma och komplexa problem som nu intagit dess medlemsstater. EU har historiskt sett varit mycket framgångsrikt på att främja rättvisa, jämvikt och välbefinnande. Men EU är fortfarande till en del ett experiment och en

upplösning är alltid möjlig och aldrig förr har väl den frågan väckts mer frekvent än under det senaste året då européer befinner sig mitt i en ekonomisk kris och är till synes oförmögna att fullfölja den integrationsprocess man påbörjat. Reaktionerna på de närvarande problemen är blandade och kraftfulla åtgärder har inte förekommit vare sig på EU-nivå eller statlig nivå. Det utmärkande draget för denna kris är dock det nästan universella kravet på en bättre styrande makt samt frågor rörande vem som bär ansvaret för denna röra och vem som är bäst lämpad att leda EU ut ur krisen och försäkra medborgarna att den aldrig kommer att återupprepas. Starka argument finns för att endast ett kraftfullt kliv mot ett Europeiskt federalt styre kan ge rimliga svar på dessa frågor. Dessa tankar om ett federalistiskt Europa är ingalunda nya. I Schumandeklarationen som presenterades 1950 av Robert Schuman presenterade han ett första steg mot en Europeisk federation.

"In this way there will be realised simply and speedily that fusion of interests which is indispensable to the establishment of a common economic system; it may be the leaven from which may grow a wider and deeper community between countries long opposed to one another by bloody divisions. By pooling basic production and by instituting a new higher authority, whose decisions will bind France, Germany, and other member countries, this proposal will lead to the realization of the first concrete foundation of a European federation indispensable to the preservation of peace."

EU:s styrelsesätt har utvecklats men vid konventet för en framtida europeisk konvention som hölls under 2002 och 2003 visade det sig att de flesta nationella regeringar fortfarande har en förkärlek för metoder som är mer konfederala än federala. Spänningar mellan gemenskapsmetoden å ena sidan och mellanstatligt samarbete å den andra fortsätter att göra EU mindre effektivt än det annars skulle varit. EU har idag ett flertal federala karakteristika, men EU:s svaghet i den aktuella krisen kan till en del bero på just avsaknaden av en starkare federal karaktär. Kanske kan enbart en union som har en mer tydlig federal karaktär arbeta med full slagkraft för Europas intressen och för Europas folk.

8.4 En federation bortom Lissabonfördraget?

Vad är då möjligheterna för EU att utvecklas till en mer federal union? Först bör det nog definieras vad en federation är. Eller vad den inte är. Jag anser att den i alla fall inte är det monster av centraliserad superstat som en del euroskeptiker ibland hävdar. En Europeisk federal union skulle istället kunna bli en parlamentarisk demokrati på flera nivåer. Ingen lagstiftningsnivå är underordnad någon annan utan samtliga parter ska vara samordnade.

Avgränsningen mellan unionen och dess stater tillsammans med institutionernas befogenheter regleras i en konstitution med juridiskt företräde. Federalism är varken centralisering eller decentralisering. En mer federal union kommer enbart att besitta de befogenheter som den tilldelas av dess medlemmar i en konstitution, av vilka vissa kommer att vara exklusiva för den federala nivån. Frågor där kompetensen är delad kommer subsidiaritetsprincipen enligt artikel 5.3 FEUF att fortsätta råda, det vill säga, beslut ska tas på den mest rationella nivån men så nära som möjligt det lokala samhälle de påverkar. Den federala lagstiftningen är uppbyggd av ett tvåkammarparlament med ministerrådet som staternas representant och Europaparlamentet som medborgarnas representant. Givetvis skulle konstitutionella förändringar krävas för att Lissabonfördraget ska bli en federal konstitution, men man ska inte underskatta betydelsen av övergången från att vara en pre-federal fördragsbaserad organisation till att bli en fullfjädrad konstitutionell federation. Men vad EU nog bör undvika är att göra ett halvhjärtat försök att nå en federal uppgörelse och att frigöra sig ifrån den nervösa hållning till avgörande reformationer som präglade de många utdragna kontroverser kring utarbetandet och ratificeringen av Lissabonfördraget. Men Lissabonfördraget är en bra utgångspunkt. Den ger ökade befogenheter till EU vars institutioner nu har fått mer makt och nya instrument.

Den finansiella krashen 2007-2008, dess återkomst 2011 och den ekonomiska nedgång som följde har onekligen ändrat på förutsättningarna och kontexten för hur en reformation ska ske. Men hur skulle en mer federal europeisk ekonomisk regering se ut? Den skulle gå i neofunktionalismens linje och vara betydligt mer kraftfull än dagens kommission och den skulle till en större grad stå till svars inför lagstiftningsmakten. Efter ett möte i augusti enades Angela Merkel och Nicolas Sarkozy om att ett starkare ekonomiskt styre var nödvändigt och att detta kunde nås av en ökad mötesfrekvens. Marknaden lugnade sig inte och vad de båda regeringscheferna inte insett var att mötesfrekvensen redan var hög. Tysklands och Frankrikes ledare skulle således behöva inse att enbart en samordning av nationell politik inte innebär ett federalt styre.

Maktbalansen mellan medlemsstaterna och EU-institutionerna måste skifta, beslutsfattandet bör till en större grad förändras från det nuvarande systemet med enighet mellan ministrar som knappt förstår varandra till kvalificerad majoritetsröstning. En än större utveckling mot neofunktionalistiska tendenser behövs även vad det gäller den ekonomiska unionen. En ekonomisk union kräver en hel-europeisk omfördelning av välbefindandet vilket inte kan uppnås om man förlitar sig på stöd från de nationella parlamenten. Ett nytt Europa skulle kräva en

integrationsprocess på flera nivåer, En utveckling mot ett en fiskal union inkräktar på medlemsstaternas kompetens och kräver således enighet. En sådan union skulle kräva en harmonisering av såväl momsbeskattning som bolagsbeskattning. Men en sådan förändring är knappast något revolutionerande då det får anses vara en del i skapandet av den gemensamma marknaden. Fördragsförändringar kan krävas men viktigare är att påtryckningar från ett antal håll ökar. Påtryckningar från starkare europeiska institutioner, inbördes påtryckningar från fristående organisationer samt påtryckningar från marknaden. Det vill säga de eliter som neofunktionalismen pekar ut som pådrivande krafter i den europeiska integrationsprocessen.

EU kan även ifrågasättas utifrån demokratisynvinkel. Kritik har riktats mot EU för att det skulle finnas ett underskott på demokrati. Neofunktionalismen betonar en demokratimodell som innebär styrelse för folket. Där fokus ligger på EU:s effektivitet och förutsägbarhet. Graden av effektivitet i unionen bygger på dess självständiga institutioner som kommissionen, EU-domstolen och centralbanken vilka ska förhålla sig oberoende till de intressen som finns hos aktörerna i parlamentet. Med ett styre för folket vill man ge mer maktbefogenheter till dessa institutioner med dess experter och tjänstemän som inte behöver oroa sig för att röstas bort vid nästa parlamentsval.

Nog finns det tecken på att medlemsstaterna börjar förlora mer inflytande över formandet av EU, i kristider krävs beslutsamhet och det visar sig att staternas beslutsmodeller är alldeles för byråkratiska. Då en reformering troligtvis kommer att ske inom en snar framtid kommer den politiska eliten inom EU och dess institutioner se till att reglerna utformas så att de kommer att ge mer makt åt just institutionerna. Men min slutsats är ändå, trots flertalet tecken på en neofunktionalistisk integrationsprocess, att integrationsprocessen inte är en enda samlad massa som rör sig åt ett håll. Integrationsprocessen pågår på flera plan där olika faktorer samverkar. Kanske kan Andrew Moravcsik bäst förklara.

“Any general explanation of integration cannot rest on a single theory, neofunctionalism or intergovernmentalism, but must rest on a multicausal framework that orders a series of more narrowly focused theories.”¹¹⁷ En slutsats som är aktuell än idag.

Och för att få reda på mot vilken riktning Kommissionen, neofunktionalismens starka pådrivare av den europeiska integrationsprocessen, vill ta EU räcker det att åka till Bryssel och Kommissionens imponerande byggnad på 200 rue de la Loi.

¹¹⁷Moravcsik, (1998), s.15.

"Towards a stronger European economic governance"



Foto: Louise Lundberg 15-10-2011

9. Källförteckning

9.1 Offentligt tryck

Europaparlamentets resolution av den 7 maj 2009 om Lissabonfördragets konsekvenser för utvecklingen av Europeiska unionens institutionella balans (2008/2073(INI))

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om den öppna samordningsmetoden och den sociala klausulen i Europa 2020-strategin (2011/C 44/04)

Prop 2001/02:72, Ändringar i regeringsformen – samarbetet i EU m.m.

(2010/C 212 E/12)

9.2 Rättsfall

NV Algemene Transporten Expeditie Onderneming van Gend en Loos v Nederlandse Administratis der Belastingen [1963] C-26/62.

Flaminio Costa v ENEL [1964] C-6/64.

Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel [1970] C-11/70.

Foto-Frost v Hauptzollamt Lübeck-Ost [1987] 314/85.

Factortame [1990] C-213/89.

Marleasing SA v Comercial Internacional de Alimentacion SA [1990] C-106/89.

Andrea Francovich och Danila Bonifaci m.fl. v Italienska republiken [1991] C-6/90, C-9/90.

Alden v. Main [1999], 527 US 706.

9.3 Litteratur

Andersson, Hans E., (2011), Sverige – den motsträvige européen som vill ha överstatlig migrationspolitik, ur I Europamissionens Tjänst – Vänbok till Rutger Lindahl, Centrum för Europaforskning vid Göteborgs Universitet.

Battistella, Dario, (2006), *Théories des relations internationales* (2 Uppl.), Paris, Presses de Sciences Po.

Cini, Michelle & Pérez-SolórzanoBorragán, Nieves, (2010) *European UnionPolitics*. (3

Uppl.) Oxford, Oxford UniversityPress

Dony, Marianne, (2008), *Après la réforme de Lisbonne. Les nouveaux traités européens*, Belgique, Editions de l'Université de Bruxelles.

Fligstein, Neil & Stone Sweet, Alec, (2000), *Institutionalizing the Treaty of Rome*, Oxford, Oxford University Press.

Fligstein, Neil, Stone Sweet, Alec & Sandholtz Wayne, (2001), *The Institutionalization of Europe*, Oxford, Oxford University Press.

Gravier, Magali, (2003), *D'une loyauté à l'autre. Eléments d'analyse sur la fonction publique européenne*, Politique européenne 11.

Haas, Ernst B, (1968), *The Uniting of Europe. Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957*, (2 Uppl.), Stanford (Calif.), Stanford University Press.

Hoffmann, Stanley, (1995), *Reflections on the Nation State in the Western Europe*, Boulder, Westview Press.

Moravcsik, Andrew, (1998), *The Choice for Europe, Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca, New York, Cornell University Press.

Putnam, Robert, (1988), *Diplomacy and Domestic Politics. The Logic of Two-Level Games*, International Organizations, 42.

Saurugger, Sabine, (2009), *Théories et concepts de l'intégration européenne*, Paris, Presses de Sciences Po.

Schmitter, Philippe, (1969), *Threeneofunctional hypotheses about European integration*, Cambridge, International organization.

Schmitter, Phillipe C. (2004), "Neo-Neofunctionalism" i Antje Wiener och Thomas Diez, European Integration Theory, Oxford, Oxford University Press.

Stone Sweet, Alec & Sandholtz, Wayne, (1997), European integration and supranational governance, Journal of European Public Policy, 4.

Stone, Sweet, Alec, (2010), The European Court of Justice and the Judicialization of EU Governance, Living Reviews in EU Governance.

Westberg, Jacob, (2006), Integration som problemlösning, Stockholm, SNS Förlag.

Wiener, Antje & Thomas Diez (2004), Explaining Integration Ur: Wiener, Antje & Thomas Diez (eds.) European Integration Theory, Oxford, Oxford University Press.

Wiener, Antje & Thomas Diez (2009), European Integration Theory (2 Uppl.), Oxford, Oxford University Press

9.4 Artiklar

Bull, Thomas, (2004), En berättelse om två konstitutioner. Ur En konstitution för Europa? Reflektioner, SIEPS nr 3-7 November 2004, Stockholm, EO-print AB.

Burley, Anne-Marie & Mattli, Walter, (1993), "Europe before the Court: A Political Theory of Legal Integration", International Organization 47, Winter 1993.

Larsson, Jakob, (2008), Den öppna samordningsmetoden – EU:s samordningsmetod av medlemsländernas välfärdssystem. Institutet för framtidsstudier, 2008:8.

Lecomte, Grégory, (2010), L'euro dans la tourmente, Questions internationales, nr 45 September-Oktober 2010, La documentation Française, Paris.

Lequesne, Christian, (2010), L'Union européenne après le traité de Lisbonne: diagnostic d'une crise, Questions internationales, nr 45 September-Oktober 2010, La documentation Française, Paris.

Moravcsik, Andrew, (2005), The European constitutional compromise and the neofunctionalistic legacy, Journal of European Public Policy, 12:2 April 2005:349-386, Taylor and Francis Group Ltd.

Mörth, Ulrika, (2004), Ett konstitutionellt fördrag för EU – Nödvändigt men otillräckligt, En konstitution för Europa? Reflektioner, SIEPS nr 3-7 November 2004, Stockholm, EO-print AB.

Tranholm-Mikkelsen, Jeppe, Neo-functionalism: Obstinate or Obsolete?

Wincott, Daniel, (1995), Institutional Interaction and European Integration: Towards an Everyday Critique of Liberal Intergovernmentalism, Journal of Common Market Studies 33.

“Grekiskt fusk blir domstolsfråga” Dagens Nyheter, 3 februari 2010, (www.dn.se).

<http://www.eu-upplysningen.se/Aktuellt/Nyheter/Island-overlamnar-ansokan-om-medlemskap/> 2009-07-23, besökt 2011-05-21.